Legislative Summary LS-486E

BILL C-14: THE TLICHO LAND CLAIMS AND SELF-GOVERNMENT ACT

Mary C. Hurley
Law and Government Division

29 October 2004
Revised 22 February 2005

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

105-07498/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-14

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	19 October 2004
Second Reading:	2 November 2004
Committee Report:	2 December 2004
Report Stage:	6 December 2004
Third Reading:	7 December 2004

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	7 December 2004
Second Reading:	13 December 2004
Committee Report:	10 February 2005
Report Stage:	
Third Reading:	10 February 2005

Royal Assent: 15 February 2005

Statutes of Canada 2005, c. 1

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 2

A. The General Comprehensive Land Claim Negotiation Context 2

B. Dene/Métis Land Claim Negotiations in the Northwest Territories to Date 4

C. Implementing Resource and Land Management Regimes 5

D. The Tlicho 6

E. The Tlicho Agreement 7

1. Negotiation and Ratification 7
2. Overlap Agreements 7
3. Substance: Selective Summary Overview 7
   a. Lands in the Agreement 8
   b. General Provisions (Chapter 2) 9
   c. Tlicho Government (Chapter 7) 10
   d. Tlicho Community Governments (Chapter 8) 12

DESCRIPTION AND ANALYSIS 13

A. Preamble 13

B. Ratification (Clause 3) 14

C. Conflict of Laws (Clause 5) 14

D. Appropriation (Clause 6) 15

E. Tax Treatment Agreement (Clause 7) 15

F. Wekeezhii Renewable Resources Board (Clause 8) 16

G. Regulations (Clause 12) 16

H. Judicial Proceedings (Clauses 9–10, 14) 16

Page

I. Amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act (Clauses 15–94) 16

1. Introductory (Clauses 15–19) 18
a. Interpretation (Clause 15) 18
b. Agreement(s) With Other Aboriginal Groups (Clause 17) 18

2. Part 1: General Provisions Respecting Boards (Clauses 19–28) 18
a. Board Membership (Clauses 19–24) 18
b. Disclosure of Information (Clause 25) 19
c. Jurisdiction (Clause 28) 19

3. Part 2: Land Use Planning 19

4. Part 3: Land and Water Regulation (Clauses 29–54) 20
a. Definitions (Clause 29) 20
b. Wekeezhii Land and Water Board (WLWB) (Clauses 31 and 35) 20
c. Compensation (Clause 44) 21
d. Policy Directions (Clause 47) 21

5. Part 4: Mackenzie Valley Land and Water Board (MVLWB) (Clauses 55–63) 21

6. Part 5: Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (MVEIRB) (Clauses 64–94) 22
a. Application (Clause 65) 22
b. Consultation and Appointments (Clauses 74, 77 and 80) 22
c. Referrals (Clause 76) 23
d. Environmental Reports to Tlicho Government (Clauses 78, 84 and 87–89) 23
e. Tlicho Government Disposition of Recommendations (Clauses 81 and 86) 24

J. Transitional Provisions (Clauses 95–96) 24

K. Consequential Amendments (Clauses 97–109) 25

L. Coming Into Force (Clause 111) 25

COMMENTARY 25

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-14: THE TLICHO LAND CLAIMS AND SELF-GOVERNMENT ACT*

Bill C-14, the Tlicho Land Claims and Self-Government Act, was introduced and given first reading in the House of Commons on 19 October 2004.(1) The bill ratifies and gives force of law to the August 2003 tripartite land claim and self-government agreement among the Tlicho people of the central Northwest Territories and the federal and territorial governments. It also amends the 1998 *Mackenzie Valley Resource Management Act* for the purpose of integrating the Tlicho into the land and water and environmental review institutions of public government established in that statute, and makes consequential amendments to a number of additional federal statutes.

Bill C-14 received second reading in the House of Commons from 27 October through 2 November, when it was referred to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development. Following hearings from 16 to 30 November, the Committee returned the bill unamended to the House, where it was adopted at third reading on 7 December. On 10 February 2005, Bill C-14 was adopted by the Senate without amendment following a similarly uneventful passage. The bill received Royal Assent on 15 February, becoming Chapter 1 of the Statutes of Canada for 2005.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) During the 3rd Session of the 37th Parliament, a substantially similar bill was introduced as Bill C-31. It died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in May 2004, having been referred to but not considered by the then House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources.

BACKGROUND

A. The General Comprehensive Land Claim Negotiation Context

Comprehensive land claims are those based on assertions of continuing Aboriginal rights and title that have not been dealt with by treaty or other means. Canada first articulated a comprehensive land claims policy in 1973, largely in response to the Supreme Court of Canada decision in *Calder* v. *Attorney General of B.C.*[2] The decision confirmed that Aboriginal peoples' historic occupation of the land gave rise to legal rights that had survived European settlement.

The recognition and affirmation, in section 35 of the *Constitution Act, 1982*, of the existing Aboriginal and treaty rights of Canada's Aboriginal peoples, including those in modern land claim agreements, altered the legal and constitutional landscape in which those agreements were to be negotiated.

A long-standing issue associated with comprehensive claims has been the federal policy requirement that Aboriginal groups surrender their Aboriginal title to lands and resources in exchange for defined rights set out in a land claim settlement. Aboriginal groups have opposed this policy. In practice, it was not until 1998 that the first alternative approach in the form of a "modified rights" scheme was practised, in the *Nisga'a Final Agreement* among Canada, British Columbia and the Nisga'a Tribal Council.

In 1986, the government's revised federal land claim policy recognized the growing importance of Aboriginal self-government issues in land claim negotiations.[3] The same year, the federal government had released its Policy on Community-Based Self-Government Negotiations. Several other developments in the 1980s contributed to the growing focus on self-government, including the 1983 Penner Report on *Aboriginal Self-Government in Canada*,[4] and constitutional First Ministers' Conferences in which Aboriginal self-government was a primary topic.[5]

---

(2) [1973] S.C.R. 313.

(3) Minister of Indian Affairs and Northern Development, *Comprehensive Land Claims Policy*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1987, p. 17.

(4) House of Commons Special Committee on Indian Self-Government, Issue No. 40, 12 and 20 October 1983.

(5) These proceedings are reviewed by Bryan Schwartz in *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1986.

In 1992, participants in the ultimately unsuccessful Charlottetown round of constitutional negotiations unanimously endorsed constitutional entrenchment of an inherent right of self-government.[6] Subsequently, a 1993 federal policy statement on land claim settlements[7] confirmed that comprehensive land claim agreements might include commitments to negotiate self-government and that self-government negotiations might occur at the same time as land claim negotiations. Although the statement provided that constitutional recognition would not attach to self-government agreements in the absence of a constitutional amendment, it also suggested a possible shift in policy, referring to the then Conservative government's 1991 "commitment to reconsider its policy on the constitutional protection of self-government agreements negotiated with comprehensive claims should the constitutional process" not succeed.[8]

In 1995, a policy shift did occur with the Liberal government's recognition of the inherent right of self-government as an existing Aboriginal right under section 35 of the *Constitution Act, 1982*.[9] The Liberal policy statement set out an approach for the negotiation of self-government agreements, under which self-government rights might be protected under section 35 in new treaties, as part of comprehensive land agreements or as additions to existing treaties.

Since 1973, a total of 17 comprehensive land claims have been settled, 14 of them in the three northern territories. Only the 2 settlements to have been concluded post-1995 explicitly extend section 35 constitutional protection to self-government rights as well as to land rights in the same agreements. These are the 1998 *Nisga'a Final Agreement*, ratified by Parliament in 2000,[10] and the 2003 Tlicho *Land Claims and Self-Government Agreement* that is the subject of Bill C-14 (Tlicho Agreement or the Agreement).

---

(6) *Consensus Report on the Constitution of August 28, 1992*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1992.

(7) Minister of Indian Affairs and Northern Development, *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, Ottawa, 1993.

(8) *Ibid.*, p. 7.

(9) *Aboriginal Self-Government: The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government*, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, 1995.

(10) *Nisga'a Final Agreement Act* (S.C. 2000, c. 7).

B. Dene/Métis Land Claim Negotiations in the Northwest Territories to Date

In 1921, Tlicho Chief Monfwi was among the Aboriginal signatories of Treaty 11, the last of the numbered treaties, covering most of the Mackenzie District and including portions of the Northwest Territories and Yukon. In the ensuing period, land entitlement provisions of Treaty 11 and of the 1899 Treaty 8, covering the region of the Northwest Territories south of Great Slave Lake, remained virtually unsatisfied. Furthermore, Aboriginal groups considered the treaties ones of peace and friendship rather than land cessions.

Accordingly, in 1978 the federal government agreed to negotiate Dene and Métis land claims within the Territory on a joint basis,[11] in the interest of consistency in dealing with northern Aboriginal groups. They in turn desired a negotiated settlement in light of increased development activities throughout the region, in the hope that, with land claims settled, they might benefit from and participate in those activities while preserving rights to harvest wildlife and other resources.

In 1988, the federal government and the Dene and Métis of the Mackenzie Valley signed the Dene-Métis joint comprehensive land claim Agreement-in-Principle. The proposed Final Agreement was subsequently rejected, owing in large measure to the opposition of many Dene on two points: the extinguishment or surrender of Aboriginal land rights in the document's "certainty" provisions under federal land claim policy, and the absence of provisions setting out self-government rights. The Dene/Métis leadership resolved to renegotiate part of the proposed Agreement or litigate recognition of their Aboriginal and treaty rights. The Gwich'in of the Mackenzie Delta region and the Dene and Métis of the Sahtu region disagreed with this position and withdrew from the joint claim to submit separate regional claims.

In 1990, the federal Minister of Indian Affairs announced that the government would negotiate regional settlements with any of the Aboriginal groups from the five regions of the Mackenzie Valley that had been involved in the joint claim, based on the provisions of the failed Final Agreement. Under these conditions, for example, any regional agreement would have to include a Mackenzie Valley environmental assessment scheme as well as pan-regional land and water management measures.

---

(11) The Dene were represented by the Indian Brotherhood of the Northwest Territories, later the Dene Nation, while the Métis were represented by the Métis Association of the Northwest Territories.

In 1992, the Gwich'in became the first regional group to reach a negotiated settlement.[12] The Sahtu Dene and Métis concluded their agreement in 1994.[13] The Tlicho Agreement is the third regional land claim settlement to be reached under the same general conditions. In the altered negotiation context marked by the government's 1995 "inherent right" policy, it is the first such settlement to extend section 35 protection to self-government rights.

Negotiations at various stages continue with the Deh Cho and Akaitcho (Treaty 8) Dene of the Deh Cho and South Slave regions respectively, as well as with the Northwest Territory Métis Nation, formerly the South Slave Métis Tribal Council. In addition, self-government negotiations with the Gwich'in and Inuvialuit of the western Arctic,[14] based on their respective land claim agreements, are the first in which two different Aboriginal groups have joined to negotiate a single self-government agreement. Individual Sahtu communities are also pursuing self-government settlements.

C. Implementing Resource and Land Management Regimes

In the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis agreements, virtually identical land and water regulation chapters call for an integrated land and water management and environmental assessment system for the Mackenzie Valley.[15] They describe in general terms the composition, role and jurisdiction of a number of institutions of public government to be established by legislation, including land use planning boards, land and water boards and environmental impact review boards. These institutions were officially put in place and their mandates and processes defined in greater detail by the 1998 *Mackenzie Valley Resource Management Act* (MVRMA).[16]

---

(12) *Gwich'in Comprehensive Land Claim Agreement*, Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1992, ratified by the *Gwich'in Land Claim Settlement Act*, S.C. 1992, c. 53.

(13) *Sahtu Dene and Métis Comprehensive Land Claim Agreement*, Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, 1993, ratified by the *Sahtu Dene and Métis Land Claim Settlement Act*, S.C. 1994, c. 27.

(14) The settlement region of the western Arctic Inuit under the 1984 *Inuvialuit Final Agreement* includes a northwestern portion of the Northwest Territories and its offshore, as well as an adjacent area in Yukon.

(15) Chapters 24 and 25 respectively.

(16) S.C. 1998, c. 25. A legislative summary of the MVRMA, LS-302E, prepared by the author and Jill Wherrett of the Library of Parliament in October 1998, is available on-line at http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/ls1000/361c6-e.asp.

D. The Tlicho

The Tlicho people, known until 2002 by the English translation Dogrib, are members of the Northwest Territories Dene Nation, along with the Gwich'in, the Sahtu, the Deh Cho and the Akaitcho people.

The Tlicho reside primarily in four communities in the North Slave region of the Northwest Territories, and are for the most part members of the four *Indian Act* bands located respectively in those communities. According to on-line population estimates of the N.W.T. Bureau of Statistics and First Nations community information published by the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND),

- In Rae-Edzo or Behchokò, the largest of the four communities and the closest to Yellowknife, the total population as of July 2003 was 1,867. The total number of *Indian Act* registrants in the Dogrib Rae Band as of September 2004 was 2,526;
- Whatì had a population of 493, while the Whatì First Nation community had 553 registered members;
- Rae Lakes or Gamètì's population was 298, and the Gamètì First Nation community had 313 registered members;
- Wekwètì's total population was 148, and the Dechi Laot'i First Nations had 156 *Indian Act* members.

The figures indicate a total registered Tlicho population of around 3,500, with not all Tlicho people living within the communities in which Tlicho represent the large majority.[17]

The Tlicho are known as strong defenders of their distinct culture, language and traditions, as well as for entrepreneurship and economic development activities in the North Slave region. The two N.W.T. diamond mines (Diavik and Ekati) are situated in Tlicho territory, leading to negotiated impact and benefit agreements with the Tlicho people as well as training and employment guarantees.

---

(17) It is not known whether a precise breakdown of Aboriginal and non-Aboriginal residents is available.

E. The Tlicho Agreement

1. Negotiation and Ratification

The Dogrib Treaty 11 Council submitted the Tlicho regional claim in 1992. In 1997, the federal negotiating mandate was expanded in light of the 1995 self-government policy, and negotiations for a joint land claims and self-government agreement proceeded. In January 2000, the Dogrib people accepted the Agreement in Principle with the territorial and federal governments. The Tlicho Agreement was initialled in March 2003, ratified by 84% of eligible Tlicho voters in June 2003, and signed by the parties in August 2003. As required by the Agreement (Chapter 4), the N.W.T. Legislative Assembly ratified the Agreement with enactment of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Agreement Act* (Bill 34) in October 2003. The federal government is similarly obliged to adopt settlement legislation, introduced as Bill C-14, in order to give effect to the Agreement.

2. Overlap Agreements

Prior to the final signing of the Agreement, the Tlicho and the four other N.W.T. Dene groups concluded agreements to decrease the potential for future overlap disputes. Such agreements are required to resolve boundary issues respecting shared or overlapping traditional use areas or traditional territories claimed. Agreements in these areas concluded in 2002 with the Deh Cho to the southwest and the Akaitcho Treaty 8 to the east are reflected in the terms of the Agreement; those reached with the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis to the northwest confirm traditional harvesting rights in areas of overlap.

3. Substance: Selective Summary Overview

The Tlicho Agreement consists of 27 chapters that comprehensively define Tlicho rights, responsibilities and applicable processes in relation to Tlicho lands and Tlicho community lands, land and water and environmental management, natural resources, wildlife harvesting, taxation, dispute resolution and numerous other matters. While it is beyond the scope of this paper to provide a detailed summary of the Agreement's contents, the following sections outline some significant features related to lands under the Agreement, as well as General Provisions and Government chapters.

a. Lands in the Agreement

The traditional Tlicho territory identified by Chief Monfwi at the time of signing of Treaty 11, known as Mowhì Gogha Dè Niitlèè, is still considered as such by the Tlicho and was the basis for the Tlicho land claim negotiations.[18] That territory extends into what is now Nunavut to the northeast as well as into the settlement area under the Sahtu Dene and Métis land claim agreement to the northwest. The Tlicho will retain wildlife harvesting rights in those portions of their traditional harvesting territory, subject to the terms of Chapter 10 of the Tlicho Agreement. Other harvesting rights, for example with respect to trees and plants, may be exercised only in that portion of Mowhì Gogha Dè Niitlèè that is in the Northwest Territories (see Chapters 13 and 14).

The area over which the institutions of public government created by the Agreement will have jurisdiction, including the Land and Water Board legislated in Bill C-14, is called Wek'èezhìi.[19] It is bounded by Nunavut and the Sahtu settlement area and by lines agreed to with the Deh Cho and Akaitcho Dene to the southwest and southeast respectively.

Tlicho lands to which fee simple title is vested in the Tlicho Government under Chapter 18 of the Tlicho Agreement are in a single block totalling about 39,000 square kilometres, including subsurface resources, subject to the interests mentioned in s. 18.1.1. It is these lands over which the Tlicho Government exercises legislative authority.[20] Although the four Tlicho communities are located within the boundaries of Tlicho lands, they are not included in those lands.

Tlicho community lands to which fee simple title is vested in Tlicho community governments under Chapter 9 of the Agreement consist of most lands within community boundaries. That title does not include prescribed excluded parcels, mines and minerals, or interests existing, and leases granted, prior to the coming into effect of the Agreement.

---

(18) The area is described in Part I of the Appendix to Chapter 1 of the Tlicho Agreement.

(19) The area is described in Part II of the Appendix to Chapter 1.

(20) In some cases, as set out in Chapter 7, the Tlicho Government's law-making power extends to Tlicho Citizens and to matters of culture without regard to location, while in others the exercise of that authority may affect wildlife harvesting over a larger area.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. General Provisions (Chapter 2)

This pivotal chapter contains stipulations that:

- The Tlicho Agreement is a land claim agreement protected by section 35 of the *Constitution Act, 1982*, but other agreements provided for under its terms do not have that status (s. 2.1.1);

- The *Indian Act* ceases to apply to Tlicho Citizens except for the purpose of determining "Indian" status (s. 2.2.7), and Tlicho lands as defined in Chapter 1 are neither "Lands reserved for the Indians" under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, nor "reserves" under the *Indian Act* (s. 2.3.1);

- The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies to the Tlicho Government established under Chapter 7 (s. 2.15.1);

- The Agreement does not recognize or affect any Aboriginal or treaty rights of any Aboriginal group other than the Tlicho (s. 2.7.1);

- The Tlicho Government may agree to share rights under the Agreement with another Aboriginal people (s. 2.7.3);

- Federal and territorial legislation applies to the Tlicho unless the Agreement provides otherwise (s. 2.8.2);

- In the event of conflict between Bill C-14 or the Agreement and any other federal, territorial or Tlicho laws, Bill C-14 or the Agreement prevails, while the Agreement prevails in case of conflict with Bill C-14 (s. 2.8.3–.4);

- Subject to prescribed exceptions, the Agreement may only be amended with the Parties' consent (s. 2.10.1);

- The Parties may agree to negotiate amending the Agreement to incorporate a non-land right proposed by the Tlicho Government that is not set out in the Agreement (s. 2.10.2);

- Government must consult the Dogrib Treaty 11 Council or the Tlicho Government that replaces it in planning wildlife harvesting and land and water regulation bodies established under the Agreement, as well as the preparation of settlement or other legislation to implement its provisions (s. 2.11.1);

- Subject to a prescribed exception, the Tlicho Government and Tlicho community governments are not required to disclose information they must or may withhold under federal, territorial or Tlicho access to information or privacy laws (s. 2.12.1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Significantly, the Agreement provides for an alternative to extinguishment provisions of prior land claim settlements that differs from the "modified rights" approach set out in the *Nisga'a Final Agreement*. Under this "certainty" alternative,

- Subject to provisions related to amending the Agreement, the Tlicho may not exercise or assert any Aboriginal or treaty rights other than those set out in the Agreement and defined rights under Treaty 11 (payments of annuities and teachers' salaries) (s. 2.6.1);

- The purpose of this non-assertion provision is to enable the Tlicho to exercise rights under the Agreement, to enable all others "to exercise and enjoy all their rights, authorities, jurisdictions and privileges" and to release the latter from any obligation to the Tlicho in relation to any non-assertable right (s. 2.6.4);

- Should the non-exercise/non-assertion provision not be enforceable in relation to a land right, with the result that the provision's purpose is not fulfilled or government or others are placed under an obligation to the Tlicho, the Tlicho "cede, release and surrender that land right to the extent necessary to achieve" the provision's purpose (s. 2.6.9);
- In the event that a continuing land right that is not assertable might have the same result, the Tlicho similarly surrender that right (s. 2.6.10);

- The Tlicho release government and others from claims arising from any act or omission occurring prior to the coming into force of the Agreement and that may have affected any Tlicho land right that was, at the time of the occurrence, an Aboriginal or treaty right (s. 2.6.5);

- The Tlicho release government and others from claims arising from any act or omission occurring after the Agreement takes effect and that may have affected any right that is non-assertable (s. 2.6.6).

c. Tlicho Government (Chapter 7)

- On the coming into force of the Agreement, the Dogrib Treaty 11 Council and the four member *Indian Act* First Nations communities cease to exist and are succeeded by the Tlicho Government (s. 7.14.1);

- The Tlicho Constitution approved by the Dogrib Treaty 11 Council (s. 7.1.1) and over which the Agreement prevails (s. 7.1.4) provides for, at a minimum:
  - the authority, duties, composition, membership procedures and accountability of governing bodies;
  - human rights protection for the Tlicho and others subject to Tlicho laws no less than that of the Canadian Charter;
  - government accountability to Tlicho Citizens;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- the challenging of Tlicho laws by affected persons;
- participation of persons directly affected by Tlicho programs in decision-making processes related to those programs;
- possible appointment/election of non-Tlicho citizens to Tlicho Government bodies;
- amendment of the Tlicho Constitution by Tlicho Citizens (s. 7.1.2);

- The Tlicho Government consists, at a minimum, of a Grand Chief elected at large by Tlicho Citizens, and the Chief and one other elected representative from each Tlicho community (s. 7.1.3);

- The Tlicho Government may delegate any of its powers except its law-making power (s. 7.3.1) over, *inter alia*,
  - government structure and management (s. 7.4.1);
  - use and management of Tlicho lands and resources (s. 7.4.2);
  - prescribed fish and fish habitat matters on Tlicho lands and other fish management topics agreed to and legislated by government (s. 7.4.3);
  - culture, language, traditional medicine, training, social assistance, child and family services and guardianship for Tlicho Citizens on Tlicho lands, adoption in the Northwest Territories of a minor Tlicho Citizen by a Tlicho Citizen, primary and secondary education for Tlicho Citizens, succession, solemnization of marriage on Tlicho lands or in Tlicho communities (s. 7.4.4);
  - direct taxation of Tlicho Citizens on Tlicho lands or in Tlicho communities (s. 7.4.5);
  - enforcement of Tlicho laws in these areas (s. 7.4.6);

- Limitations and conditions apply to the Tlicho Government's exercise of legislative authority (s. 7.5), and include the obligation to consult with government before enacting laws related to land management and a number of matters set out in s. 7.4.4;

- Unless expressly limited to Tlicho Citizens, Tlicho laws under s. 7.4 authority may apply to persons other than Tlicho Citizens (s. 7.5.9);

- Section 7.4 authority does not include jurisdiction over criminal laws or procedure, establishment of a court, intellectual property or broadcasting, certain access matters, imposition of conditions on the exercise of prescribed interests in Tlicho lands, regulation of professions, and other matters (s. 7.5.10);

- The legislative powers of the Tlicho Government are concurrent with those of federal and territorial government (s. 7.7.1);

- In the event of conflict between federal legislation of general application as defined in Chapter 1 and a Tlicho law, the former prevails, but Tlicho law prevails in instances of conflict with any other federal legislation (s. 7.7.2);

- Subject to the terms of the Agreement, Tlicho law prevails over conflicting territorial legislation of general application (s. 7.7.3), while territorial legislation implementing an international obligation of Canada prevails over a conflicting Tlicho law (s. 7.7.4);

- Where practicable, government and the Tlicho Government should exercise their respective powers so as to provide for coordinated program and service delivery (s. 7.9.1), and may enter into agreements to that end (s. 7.9.3);

- The first 10-year renewable intergovernmental services agreement signed by the Parties (s. 7.10.1, 7.10.5) and binding on them (s. 7.10.9) is intended to provide all residents on Tlicho lands with a single delivery system for programs related to health, education, welfare, family and other social programs and services (s. 7.10.2–.3);

- The first 5-year renewable financing agreement signed by and binding on Canada and the Dogrib Treaty 11 Council (s. 7.11.1–.2, 7.11.11) was negotiated taking into account, *inter alia*, Tlicho own-source revenue capacity, opportunities for economies and other financing provided to the Tlicho Government (s. 7.11.4);

- The financing agreement sets out Canada's funding contributions to operate the Tlicho Government and institutions, accountability measures and dispute resolution procedures (s. 7.11.6);

- Neither the intergovernmental services agreement nor the financing agreement forms part of the Agreement (s. 7.10.8, 7.11.10);

- Canada must allow the Tlicho Government to voice its views concerning a prospective international treaty that may affect a right of the Tlicho under the Agreement before agreeing to be bound by that treaty (s. 7.13.2);

- Should Canada consider that it is unable to perform an international legal obligation owing to a Tlicho law or other Tlicho Government activity, Canada and the Tlicho Government must discuss remedial measures: where there is agreement as to Canada's inability to meet its obligation, the Tlicho must remedy their law accordingly (s. 7.13.3). Where there is disagreement, the matter is to be resolved *via* arbitration under Chapter 6 of the Agreement (s. 7.13.4).

d. Tlicho Community Governments (Chapter 8)

- The Agreement requires that the four Tlicho community governments be established by territorial legislation[21] (s. 8.1.1), setting out community boundaries, governments' powers and structures, and other matters (s. 8.1.2);

---

(21) The *Tlicho Community Government Act*, Bill 5, was assented to on 2 June 2004.

- Each community government consists of: a Chief who is a Tlicho Citizen elected by Tlicho Citizens who are eligible voters (s. 8.2.4); and an even number of councillors (s. 8.2.1), who must themselves be eligible voters (s. 8.2.5) and at least 50% of whom must be Tlicho Citizens (s. 8.2.7). Only Canadian citizens or permanent citizens who fulfil age and residency requirements are eligible to vote for a Tlicho community government (s. 8.2.3);

- Community governments may make laws for their operation, borrowing of money, granting of interests in community lands, and matters of a local nature specific to each community such as land use planning, public order, housing, transportation, and taxation (s. 8.4.1), but they may not enact criminal laws (s. 8.4.2);

- Federal and territorial legislation prevails over conflicting Tlicho community government laws (s. 8.5.1, 8.5.3), territorial legislation establishing Tlicho community governments prevails over conflicting Tlicho laws (s. 8.5.2), and Tlicho law prevails over conflicting Tlicho community government legislation (s. 8.5.4).

DESCRIPTION AND ANALYSIS

The Tlicho Land Claims and Self-Government Act consists of 111 clauses, preceded by a Preamble. The following review is intended to provide a general overview of selected significant features of Bill C-14, including noteworthy proposed amendments to the MVRMA, and does not discuss every clause in the legislation. References in square parentheses are to provisions of the Tlicho Agreement.

A. Preamble

Bill C-14's substantive clauses are preceded by a six-paragraph preamble that will enter the annual statute book as an integral part of the legislation. Statutory preambles are used – including in statutes relating to Aboriginal peoples – as a way of establishing a context and rationale for legislation and may also underscore parliamentary intent in enacting it. Preambles are considered interpretive rather than substantive.

In this case, the preamble sets out the factual context for the proposed legislation, noting the Agreement's negotiation and conclusion and ratification processes completed by the other two parties to it. The preamble further affirms the Agreement's section 35 status and notes that its validity depends upon the enactment of federal ratification legislation [s. 2.1.2, 4.3.2].

B. Ratification (Clause 3)

Clause 3(1) of Bill C-14 approves the Agreement, gives it effect, declares it to be valid and acknowledges it to have the force of law. The provision mirrors its equivalent in the October 2003 Northwest Territories settlement statute on whose adoption the Agreement's validity also depends [s. 2.1.2, 4.3.1]. It is identical to its counterpart in the 2000 *Nisga'a Final Agreement Act*, and substantially consistent with those in the predecessor Gwich'in and Sahtu Dene and Métis ratification statutes[22] as well as the legislation ratifying the land claim agreements of Yukon First Nations[23] and the Inuvialuit.[24]

Bill C-14 further stipulates, for greater certainty:

- that the rights, benefits, and the duties and liabilities set out in the Agreement have legal effect, that is, the former may be exercised and the latter must be performed or assumed (clause 3(2)). This applies not only to Tlicho Citizens, the Agreement's principal beneficiaries and duty-holders, but also, for example, to non-Tlicho persons with a right of access to Tlicho lands under Chapter 19 of the Agreement or voting rights under Chapter 8, as well as to government bodies with obligations under the Agreement. The measure reiterates similar or identical provisions in previous ratification legislation;

- that the Agreement is binding on all persons and bodies, that is, it is enforceable by and against all, and can be relied upon by all (clause 3(3)). This is a variation on the equivalent measure contained in the Nisga'a ratification act, which made no reference to "bodies," and Yukon settlement legislation, which declared the relevant agreements "binding on all persons and bodies that are not parties to it." Settlement laws for Gwich'in and Sahtu Dene and Métis agreements contain no such provision. Both they and the Yukon statute, however, specify that each "Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province." It is not clear whether such a measure, which is also absent from the Nisga'a legislation, may have been viewed as redundant in light of clause 3(3).

C. Conflict of Laws (Clause 5)

As has been the case in all previous legislation for the ratification of land claim settlements, Bill C-14 contains provisions for dealing with potential inconsistency or conflict between itself (when enacted) or the Agreement, and other statutory instruments. In accordance with the terms of the Agreement [s. 2.8.3–.4], the bill makes it clear that the Agreement or the

---

(22) See notes 12 and 13. They do not explicitly describe the agreements as having the force of law.

(23) *Yukon First Nations Land Claims Settlement Act*, S.C. 1994, c. 34.

(24) *Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act*, S.C. 1984, c. 24.

legislation, as well as regulations made under its authority, are to prevail over any inconsistent or conflicting federal or territorial laws and regulations, as well as over Tlicho laws made under the Agreement's authority. In the event of conflict between the legislation and the Agreement, the latter, a constitutionally protected document, will prevail.

D. Appropriation (Clause 6)

Bill C-14 provides for payment of Canada's financial obligations under the Agreement out of the Consolidated Revenue Fund. The specific obligations referred to in clause 6 are those set out in: Chapter 9 (Tlicho Community Lands), which requires a one-time payment to the Tlicho Government in lieu of property tax payments for lands in Tlicho communities reserved by Indian Affairs for Indian Housing [s. 9.7]; Chapter 18 (Tlicho Lands), which provides for the regular payment to the Tlicho Government of royalties or non-refunded rents received by government for existing interests on Tlicho lands [s. 18.7]; Chapter 24 (Financial Payments), under which capital transfer payments of $152 million are to be paid over 14 years [s. 24.1 and Appendix to Chapter]; Chapter 25 (Mineral Royalties), which requires annual payment to the Tlicho Government of a share of mineral royalties received by government [s. 25.1.1]; and Chapter 26 (Economic Measures), which calls for a one-time payment of $5 million to the Tlicho Government for the establishment of a Strategic Economic Development Investment Fund [s. 26.2.1].

E. Tax Treatment Agreement (Clause 7)

The Tlicho Agreement called for government and the Dogrib Treaty 11 Council to conclude an agreement for the tax treatment of the Tlicho Government, corporations and capital trusts, and for settlement legislation to give effect to it [s. 27.5.1]. The Tax Treatment Agreement (TTA) was reached, and Bill C-14 satisfies the requirement that it be given effect by way of legislation. Clause 7 also gives the TTA force of law for the period that it is in effect, a minimum of 10 years. Legislation ratifying the Nisga'a agreement also gave effect to the taxation agreement concluded by the parties, but did not explicitly declare it to have the force of law. Bill C-14 stipulates that the TTA is not part of the Agreement and is not protected by section 35 [s. 27.5.4].

F. Wekeezhii Renewable Resources Board (Clause 8)

Unlike the Mackenzie Valley resource management boards established by the MVRMA in accordance with the terms of the relevant land claim agreements, this renewable resources board is established as an institution of public government by the Tlicho Agreement itself [s. 12.1.2]. Bill C-14's provision giving this body the legal capacity of a natural person, thus enabling it to enter into contracts and conduct other transactions, mirrors that of the MVRMA giving all boards established by it the same capacity (see s. 10).

G. Regulations (Clause 12)

The Governor in Council is authorized to make "any orders and regulations that are necessary" in order to implement the Agreement or the TTA. A similar general power has been conferred by legislation ratifying prior land claim accords. The bill does not specify what person or body would determine when or what regulations are necessary.

H. Judicial Proceedings (Clauses 9–10, 14)

Bill C-14 provides for judicial notice of the Agreement, the TTA and Tlicho laws (clauses 9 and 10), signifying that evidence of their existence and contents need not be presented in court in the event of litigation. The bill further requires that the Attorneys General of Canada and the Northwest Territories and the Tlicho Government be notified in advance of any legal proceeding in which the interpretation, validity or applicability of the Agreement, or the validity or applicability of federal ratification legislation or Tlicho law, is at issue (clause 14).

I. Amendments to the *Mackenzie Valley Resource Management Act* (Clauses 15–94)

As previously mentioned, the MVRMA was enacted to implement provisions of the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis land claim agreements calling for the statutory creation of institutions of public government that would provide an integrated system for land and water management and environmental assessment in the Mackenzie Valley. The several parts of the Act:

- outline general provisions respecting all boards established under the MVRMA (Part 1);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- set up land use planning boards and land and water boards for the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis settlement areas (Parts 2 and 3);

- establish a Mackenzie Valley-wide land and water board of which the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis boards continue as regional panels (Part 4); and

- establish the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (Part 5).

Under the amendments to be effected by Bill C-14, the terms of Chapter 22 of the Tlicho Agreement respecting land and water regulation and environmental matters, including terms related to the specific role of the Tlicho Government in those matters, will also be reflected in the MVRMA.

In many respects, Chapter 22 is similar to equivalent chapters in the prior Gwich'in and Sahtu Dene and Métis treaties, further to the federal policy requiring that regional negotiations with Mackenzie Valley Aboriginal groups include pan-regional environmental assessment and land and water management measures. In this light, many of the modifications to the MVRMA simply make the necessary consequential technical and language amendments to extend the Act's institutional mechanisms and processes that already govern the Gwich'in and the Sahtu Dene and Métis to the Tlicho. In a number of instances, provisions specific to the Tlicho Agreement result in altered or new processes under the MVRMA that apply only to the Tlicho.[25] See, in particular, clause 19 relating to board appointments; clause 47 relating to Tlicho Government policy directions; clauses 78, 84 and 87–89 relating to environmental reports to the Tlicho Government; and clauses 81 and 86 relating to Tlicho Government disposition of recommendations in certain reports.

The following paragraphs consider these and other selected amendments to the MVRMA, using its structure as a guideline.

---

(25) On occasion, modifications to the MVRMA resulting from the Tlicho Agreement are extended to the Gwich'in and Sahtu as well. For example, s. 22.3.9 and 22.1.7 of the Agreement require that the Wekeezhii Land and Water Board exercise its authority considering the importance of conservation as well as traditional knowledge. New section 60.1 proposed by clause 35 of Bill C-14 applies these requirements to the Gwich'in and Sahtu boards as well. See also clause 77.

1. Introductory (Clauses 15–19)

a. Interpretation (Clause 15)

Definitions of Tlicho persons, government bodies and lands by way of references to the relevant chapters of the Agreement are added to section 2. Certain existing definitions are changed; for example, the definition of "local government" is expanded to include Tlicho community governments. The definition of "first nation" – which currently applies to the Gwich'in, the Sahtu "or bodies representing other Dene or Métis of the North Slave, South Slave or Deh Cho region," including the Tlicho – is modified to exclude the Tlicho, with a view to enabling references to the Tlicho Government or other of the Agreement's specific terms with respect to the Tlicho as necessary throughout the Act.

b. Agreement(s) With Other Aboriginal Groups (Clause 17)

A new section 5.1 takes account of the fact that, under the Agreement, the Tlicho may agree to share their rights under it, including those set out in the MVRMA, with another Aboriginal group [s. 2.7.3].

2. Part 1: General Provisions Respecting Boards (Clauses 19–28)

a. Board Membership (Clauses 19–24)

Under the MVRMA, the federal Minister of Indian Affairs is solely responsible, with two exceptions, for appointing members to boards created under the Act.[26] Specified numbers of board members are appointed under Parts 2 through 5 either upon the nomination of a First Nation, or after consultation with First Nations. The land claim agreements of the Gwich'in and the Sahtu Dene and Métis do not authorize them to appoint board members. The Tlicho Agreement does provide for that authority in the case of the Wekeezhii Land and Water Board [s. 22.3.3]. Accordingly, Bill C-14 amends section 11 of the MVRMA to allow for an additional exception to the exclusive federal appointment power in the case of members directly appointed to that board by the Tlicho Government under proposed new subsection 57.1(2),

(26) The two exceptions are chairs and persons having a right of representation under a land claim agreement. In fact, under s. 12 of the MVRMA, chairs are appointed by the Minister from persons nominated by a majority of board members. Special members under existing s. 15 are appointed by the board on nomination of the Aboriginal group with a right of representation.

discussed below (clause 19). Similarly, under a new subsection 12(2.1) of the MVRMA, the Chair of the Wekeezhii Land and Water Board will be appointed jointly by the Minister and the Tlicho Government (clause 20) [s 22.3.6].

The Gwich'in and Sahtu Dene and Métis Agreements both provide that, under prescribed circumstances, Aboriginal groups with an adjacent land claim settlement have a right of representation on Gwich'in and Sahtu boards [s. 24.1.6 and 25.1.6 respectively]. The Tlicho Agreement contains a provision similar to those of the previous agreements [s. 22.3.4]. Existing section 15 of the MVRMA acknowledges the right of representation and sets out rules for appointments of special members. Clause 22 replaces section 15 to ensure that boards themselves have the authority to determine how to implement their respective treaty provisions giving that right. This approach is more in keeping with the language of all three agreements.

b. Disclosure of Information (Clause 25)

Bill C-14 replaces section 22 of the MVRMA to add the Tlicho Government to the list of governments from which boards may obtain information, and to add Tlicho laws to the list of laws to which that right is subject.

c. Jurisdiction (Clause 28)

The Tlicho Agreement calls for the Northwest Territories Supreme Court to have exclusive jurisdiction over any judicial proceeding related to the interpretation or application of the Agreement, including the jurisdiction of, *inter alia*, the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board and the Wekeezhii Land and Water Board and, by extension [see s. 22.4.1], the Mackenzie Valley Land and Water Board [s. 2.14.1]. Bill C-14's proposed subsection 32(2) of the MVRMA confers exclusive jurisdiction only in relation to the jurisdiction of the Mackenzie Valley-wide boards.

3. Part 2: Land Use Planning

Under the terms of the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis land claim agreements, the MVRMA established land use planning boards for the affected settlement areas. The Tlicho Agreement does not call for the establishment of a land use planning board. As a combined land claim and self-government accord, the Agreement gives the Tlicho Government

law-making authority over land use, management, and protection [s. 7.4.2]. Accordingly, Bill C-14 does not amend Part 2 of the MVRMA. Land use planning does feature in clause 35, considered below.

4. Part 3: Land and Water Regulation (Clauses 29–54)

a. Definitions (Clause 29)

Bill C-14 introduces the generic term "management area" for purposes of Part 3 of the MVRMA (the definition is extended to Part 4 under clause 55), meaning the area in respect of which a land and water board is established. In the case of the Tlicho, the management area is Wekeezhii; in the case of the Gwich'in and Sahtu Dene and Métis, the management area corresponds to the "settlement area" described in Appendix A of their respective agreements.

b. Wekeezhii Land and Water Board (WLWB) (Clauses 31 and 35)

As suggested above, the establishment of the WLWB in proposed new section 57.1 of the MVRMA includes the Tlicho Government's unique entitlement to appoint, excluding the Chair, 50% of the board's membership, or two members [s. 22.3.3(b)]. This entitlement is subject to any agreement, including an overlap agreement [s. 2.7.3] between the Tlicho Government and another Aboriginal people. A second aspect resulting from the Tlicho Agreement that is unique to the WLWB is the obligation for government and the Tlicho Government to consult one another prior to making their appointments to the WLWB (clause 31) [s. 22.3.5].

Section 61 of the MVRMA stipulates that existing land and water boards may only issue permits and licences that conform to land use plans under Part 2 of the Act. Bill C-14 replaces section 61 to integrate the WLWB into the Act's scheme, with the requirement that any licences or permits issued by it must conform to any land use plan established under federal, territorial or Tlicho law [s. 22.5.4]. New section 61.1 further requires that the WLWB's discretionary authority respecting land use be exercised in accordance with any Tlicho land laws (clause 35) [s. 22.3.16].

c. Compensation (Clause 44)

As required under the Gwich'in and Sahtu agreements, sections 77–79 of the MVRMA authorize existing land and water boards to issue licences for water use or waste deposit that could interfere with the right to unaltered waters flowing through First Nation lands, provided an agreement has been reached to compensate the affected First Nation for any resulting loss or damage. Substantially similar measures will apply to the WLWB under new sections 79.1–.2 of the MVRMA [s. 21.5.4–.5]. A unique feature applicable to the Tlicho under new section 79.3 requires that, in the absence of a compensation agreement, the applicant and the Tlicho Government undertake mediation before either may apply to the WLWB for a determination as to the amount of compensation [s. 22.5.6].

d. Policy Directions (Clause 47)

Section 82 of the MVRMA authorizes the federal Minister, after consulting the Gwich'in and/or Sahtu land and water boards, to issue written binding policy directions with respect to any of their functions. Bill C-14 replaces the relevant section to take account of provisions specific to the Tlicho Agreement that call for involvement of the Tlicho Government in policy development. Accordingly, the Minister must consult the Tlicho Government prior to issuing policy directions to the WLWB [s. 22.3.15]. The MVRMA further provides for Tlicho Government authority to issue policy directions with respect to the use of Tlicho lands,[27] after consulting with the federal Minister and the WLWB [s. 22.3.10, 22.3.15]. This measure is consistent with the Tlicho Government's legislative authority over the use and management of Tlicho lands. In the event of conflict between policy directions of the Tlicho Government and the Minister, the former prevail [s. 22.3.11], while federal or territorial legislation prevails over conflicting policy directions of either the Tlicho Government or the Minister [s. 23.3.12].

5. Part 4: Mackenzie Valley Land and Water Board (MVLWB) (Clauses 55–63)

Noteworthy Bill C-14 amendments to sections in this portion of the MVRMA provide for the continuation of the WLWB, as in the case of the Gwich'in and Sahtu boards, as a regional panel of the MVLWB, and for the WLWB's continued jurisdiction in Wekeezhii (clause

(27) These directions are also binding, provided compliance does not result in budget excesses.

56) [s. 22.4.1–.3]. Under proposed new section 109.1, the Tlicho Government has the same authority with respect to policy directions to the larger board, and to the WLWB as its regional panel, that it may exercise with respect to the WLWB under Part 3 of the Act (clause 63) [s. 22.4.1]. Bill C-14 inserts a new section 101.1 that defines the policy objectives for the MVLWB as being to "provide for the conservation, development and utilization of land and water resources" for the benefit of residents of the Mackenzie Valley and all Canadians [s. 22.4.4]. Similar "purpose" provisions of the Gwich'in and Sahtu agreements respecting the objectives of regional boards that were not previously legislated are also incorporated in section 101.1 (clause 58).

6. Part 5: Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (MVEIRB) (Clauses 64–94)

Part 5 of the MVRMA sets up a complex scheme for environmental assessment and impact review in the Mackenzie Valley. This section does not purport to detail the many processes provided for under Part 5, but focuses primarily on significant changes within those processes in light of the Tlicho Agreement, drawing attention as relevant to distinctions with the two prior regional agreements in the Mackenzie Valley.

a. Application (Clause 65)

Bill C-14 amends section 111 of the MVRMA to clarify that the environmental assessment regime in Part 5 applies to developments to be carried out wholly or partly in the Mackenzie Valley [s. 22.2.1].

b. Consultation and Appointments (Clauses 74, 77 and 80)

The Tlicho Agreement, like the Gwich'in and Sahtu predecessor agreements, requires that consultations take place within the environmental review process. Consultation provisions under the Tlicho Agreement are more stringent than those in the earlier agreements [s. 22.2.23–.24, s. 22.2.11, s. 22.2.13].[28] Each agreement also sets out various rules respecting nominations for appointment to environmental bodies by Aboriginal groups, depending on the

(28) See s. 24.3.13(c) and s. 25.3.13(c) of the Gwich'in and Sahtu agreements, respectively.

nature and location of the development [s. 22.2.16–.17, 22.2.21].[29] Under Bill C-14 amendments adding new sections 123.1 and 123.3, the MVRMA will explicitly stipulate that consultation and nomination requirements in any of the land claim agreements must be respected (clause 74).

Under proposed new section 127.1, an explicit consultation obligation prior to the completion of assessment of a project under the Tlicho Agreement is extended to the Gwich'in and Sahtu (clause 77). Proposed new subsection 130(1.1) implements the Agreement provision obliging the Minister to consult the Tlicho Government prior to ordering an environmental impact review of a development to be carried out on Tlicho lands. Bill C-14 does not extend that obligation to the Gwich'in and Sahtu with respect to developments on their lands.

c. Referrals (Clause 76)

Section 126 of the MVRMA requires the MVEIRB to conduct an environmental assessment of, *inter alia*, a proposal referred to it by the Gwich'in or Sahtu First Nation that the First Nation considers might have an "adverse impact on the environment" in its settlement area. Neither the Gwich'in or Sahtu agreement, nor the Tlicho Agreement, requires a pre-determination of "adverse" impact as a condition of referral [s. 22.2.9]. Bill C-14 amendments to section 126 add the Tlicho Government to those Aboriginal groups that are entitled to refer a proposal for assessment, and remove the "adverse impact" pre-condition of referral for all three groups. In addition, because none of the agreements whose provisions the MVRMA is intended to implement requires preliminary screening of a proposal prior to referral, the bill also clarifies that preliminary screening need not have been commenced or completed. In fact, the language of the Tlicho Agreement authorizes referral by the Tlicho Government whether or not preliminary screening has occurred and notwithstanding any results [s. 22.2.9].

d. Environmental Reports to Tlicho Government (Clauses 78, 84 and 87–89)

Clause 78 of Bill C-14 amends section 128 of the MVRMA, thereby implementing the Tlicho Agreement requirement that the MVEIRB make a report on an environmental assessment of developments on Tlicho lands to the Tlicho Government [s. 22.2.27]. No such obligation exists under the Gwich'in or Sahtu agreements, nor does the bill

(29) See s. 24.3.2(b) and .7 and s. 25.3.2(b) and .7 of the Gwich'in and Sahtu agreements.

extend such a blanket requirement to the Gwich'in or Sahtu First Nations. The MVRMA does provide for copies of this report to be provided to any referring bodies, which can include those Aboriginal groups.

Similarly, clauses 84 and 87 through 89 amend the MVRMA to require that reports of review panels – including those established under the *Canadian Environmental Assessment Act* – and of joint panels engaged in environmental review under the Act be made to Tlicho Government when proposed developments are on Tlicho lands [s. 22.2.27].

e. Tlicho Government Disposition of Recommendations (Clauses 81 and 86)

Another significant feature of the Tlicho Agreement and for the Tlicho Government under Bill C-14 amendments to the MVRMA provides for Tlicho Government authority to accept, modify or reject certain recommendations by environmental bodies.

Under proposed new section 131.1, the Tlicho Government must, after considering a MVEIRB report recommending that approval of a proposed development on Tlicho lands be subject to the imposition of measures to mitigate significant adverse impact: adopt the recommendation or refer it back to the Board, or adopt the recommendation with modifications, or reject it (clause 81). Unlike the federal Minister or a designated regulatory agency dealing with a similar recommendation, the Tlicho Government may not order an environmental impact review. The Tlicho Government is similarly authorized to adopt, modify or reject an environmental impact review report with respect to a development on Tlicho lands (clause 86) [s. 22.2.29]. Neither the Gwich'in nor the Sahtu land claim agreement confers similar authority on those First Nations.

J. Transitional Provisions (Clauses 95–96)

Under clause 95, the WLWB established by proposed section 57.1 of the MVRMA will exercise administrative functions only for six months following the coming into force of Bill C-14. During that period, the MVLWB will exercise the WLWB's substantive powers (clause 95) [s. 22.3.2].

Clause 96 of Bill C-14 deems validly made and effective those Northwest Territories ordinances that are required to give effect to the Tlicho Agreement and to implement specific chapters under it, even if those ordinances were made prior to the coming into force of Bill C-14. As previously indicated, the N.W.T. Legislative Assembly has enacted ordinances to give the Agreement effect and to establish Tlicho community governments.

K. Consequential Amendments (Clauses 97–109)

Generally speaking, these Bill C-14 amendments to eight federal statutes simply incorporate the language needed to reflect terms of the Tlicho Agreement. Among them, clause 102 is noteworthy. Subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* gives Parliament exclusive legislative authority over "Indians and Lands reserved for the Indians." By way of exception, clause 102 amendments to the *Northwest Territories Act* authorize the territorial Legislative Assembly to pass ordinances – such as those mentioned under clause 96 above – that relate to matters within the scope of subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* for the purpose of implementing the Tlicho Agreement.

L. Coming Into Force (Clause 111)

With the exception of four coordinating amendments, the provisions of Bill C-14 come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

Virtually no public reaction to Bill C-14, or to the Tlicho Agreement itself, was noted in the period immediately following the bill's introduction. **Subsequent, infrequent editorial and press coverage essentially reflected opposition criticisms of aspects of the Tlicho Agreement voiced over the course of the bill's passage through the House of Commons. These included, in particular, questions related to: the Agreement's alleged creation of a new order of government as well as "segregated" government institutions; uncertainty under the Agreement as to the Charter's application to the Tlicho Government; the implications for Canadian sovereignty of provisions on international legal obligations; and confusing rules of paramountcy. Supporters of Bill C-14 described these concerns as without merit, pointing to provisions in the Agreement for clarification. Despite their questions, critics acknowledged the good faith of the Tlicho people throughout the protracted land claim process, and declined to stand in the way of the bill's passage.**

A measure of discontent with the October 2003 adoption of the Northwest Territories ordinance giving effect to the Tlicho Agreement was also reported. Some viewed the process as lacking in public input and unduly unhurried in light of the precedent-setting importance of the Agreement for the Territory.

Objections to completion of the Agreement had been raised by the North Slave Métis Alliance, which had sought to be included in the Tlicho land claim process several years after negotiations had commenced. In 2001, the group unsuccessfully applied for an injunction to put a halt to the process until it was either included or given its own negotiation table.(30) Further judicial proceedings initiated in December 2003 raised a number of legal and constitutional issues. **A September 2004 change in the elected leadership of the Alliance appeared to signal a lessening of opposition to the Agreement, with the current President of the Alliance confirming in testimony before parliamentary committees considering Bill C-14 that these proceedings were in the process of being discontinued. In his view, the Alliance's rights might be protected by means of either a Métis-specific adhesion to the Tlicho Agreement, or federal-Métis treaty negotiations.**

(30) *Paul* v. *Canada (Attorney General)*, 2001 FCT 1280 (T.D.).

Résumé législatif LS-486F

PROJET DE LOI C-14 : LOI SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DU PEUPLE TLICHO

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 29 octobre 2004
Révisé le 22 février 2005

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-14

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	19 octobre 2004
Deuxième lecture :	2 novembre 2004
Rapport du comité :	2 décembre 2004
Étape du rapport :	6 décembre 2004
Troisième lecture :	7 décembre 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	7 décembre 2004
Deuxième lecture :	13 décembre 2004
Rapport du comité :	10 février 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	10 février 2005

Sanction royale : 15 février 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 1

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
A. Contexte général des négociations portant sur les revendications territoriales globales	2
B. Négociations sur les revendications territoriales des Dénés et des Métis dans les Territoires du Nord-Ouest jusqu'à ce jour	4
C. Mise en œuvre de plans de gestion des terres et des ressources	6
D. Le peuple tlicho	6
E. L'Accord tlicho	7
1. Négociations et ratification	7
2. Accords sur le chevauchement territorial	8
3. Aperçu de certaines dispositions	8
a. Les terres visées par l'Accord	8
b. Dispositions générales (chap. 2)	9
c. Gouvernement tlicho (chap. 7)	11
d. Gouvernements communautaires tlichos	14
DESCRIPTION ET ANALYSE	14
A. Préambule	15
B. Ratification (art. 3)	15
C. Primauté (art. 5)	16
D. Affectation de fonds (art. 6)	16
E. Accord sur le traitement fiscal (art. 7)	17
F. Office des ressources renouvelables du Wekeezhii (art. 8)	17
G. Règlement (art. 12)	18

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

H. Procédure judiciaire (art. 9 et 10, 14) 18

I. Modifications apportées à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (art. 15 à 94) 18

1. Introduction (art. 15 à 19) 20
   a. Définitions (art. 15) 20
   b. Accords avec d'autres groupes autochtones (art. 17) 20

2. Partie 1 : Dispositions générales concernant les offices (art. 19 à 28) 20
   a. Membres de l'office (art. 19 à 24) 20
   b. Divulgation de renseignements (art. 25) 21
   c. Compétence (art. 28) 21

3. Partie 2 : Aménagement territorial 22

4. Partie 3 : Réglementation des terres et des eaux (art. 29 à 54) 22
   a. Définitions (art. 29) 22
   b. Office des terres et des eaux du Wekeezhii (OTEW) (art. 31 à 35) 22
   c. Indemnisation (art. 44) 23
   d. Instructions générales obligatoires (art. 47) 23

5. Partie 4 : Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTEVM) (art. 55 à 63) 24

6. Partie 5 : Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (OEREVM) (art. 64 à 94) 24
   a. Champ d'application (art. 65) 25
   b. Consultation et nominations (art. 74, 77 et 80) 25
   c. Renvois (art. 76) 25
   d. Rapports d'évaluation au gouvernement tlicho (art. 78, 84 et 87 à 89) 26
   e. Décision du gouvernement tlicho sur les recommandations (art. 81 et 86) 26

J. Dispositions transitoires (art. 95 et 96) 27

K. Modifications corrélatives (art. 97 à 109) 27

L. Entrée en vigueur (art. 111) 28

COMMENTAIRE 28

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-14 : LOI SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DU PEUPLE TLICHO*

INTRODUCTION

Le projet de loi C-14 : Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du people tlicho, a été déposé et lu pour la première fois à la Chambre des communes le 19 octobre 2004(1). Il ratifie et donne force de loi à l'accord tripartite sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu en août 2003 entre le peuple tlicho de la partie centrale des Territoires du Nord-Ouest et les gouvernements fédéral et territorial. Il modifie également la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* de 1998 pour donner au peuple tlicho une place au sein des offices publics des terres et des eaux et d'examen des répercussions environnementales constitués en vertu de cette loi, et comporte aussi des modifications corrélatives à d'autres lois fédérales.

Le projet de loi C-14 a fait l'objet d'un débat en deuxième lecture à la Chambre des communes du 27 octobre au 2 novembre, date à laquelle il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. Après avoir tenu des audiences du 16 au 30 novembre, le Comité l'a renvoyé sans amendement à la Chambre des communes, où il a été adopté en troisième lecture le 7 décembre. Le 10 février 2005, il a été adopté tel quel par le Sénat, après une étude sans histoire. Il a par la suite reçu la sanction royale le 15 février et est devenu le premier chapitre des Lois du Canada de 2005.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Au cours de la 3e session de la 37e législature, un projet de loi semblable (C-31) a été déposé. Il est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous en mai 2004. Il avait été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles, qui ne l'avait pas encore étudié.

CONTEXTE

A. Contexte général des négociations portant sur les revendications territoriales globales

Les revendications territoriales globales s'appuient sur la reconnaissance du maintien des titres et droits ancestraux qui n'ont jamais fait l'objet de traités ou d'autres dispositions. C'est en 1973 que le Canada a, pour la première fois, énoncé une politique en matière de revendications territoriales globales, en grande partie en réponse à l'arrêt *Calder* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique* de la Cour suprême du Canada(2). L'arrêt a confirmé que l'occupation des terres par les peuples autochtones au cours de l'histoire leur donnait des droits juridiques sur ces terres et que ces droits ont survécu à l'installation des Européens.

La reconnaissance et la confirmation, à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada, y compris ceux acquis au moyen des accords modernes sur les revendications territoriales, ont refaçonné le paysage juridique et constitutionnel dans lequel ces accords devaient être négociés.

Un problème se pose depuis longtemps concernant les revendications globales : la politique fédérale exige que les groupes autochtones cèdent leurs titres sur leurs terres et leurs ressources en échange de droits définis dans un règlement de revendications territoriales. Les groupes autochtones se sont opposés à la politique. Dans les faits, ce n'est qu'en 1998 que la première solution de rechange a été mise en œuvre sous forme de « droits modifiés », soit dans l'Accord définitif Nisga'a conclu entre le Canada, la Colombie-Britannique et le Conseil tribal des Nisga'as.

En 1986, la politique fédérale révisée en matière de revendications territoriales a reconnu l'importance croissante des questions d'autonomie gouvernementale dans les négociations concernant les revendications territoriales(3). La même année, le gouvernement fédéral a publié sa politique concernant les négociations sur l'autonomie gouvernementale des collectivités. De nombreux autres faits au cours des années 1980 ont contribué à mettre davantage l'accent sur l'autonomie gouvernementale, y compris, en 1983, le rapport Penner

---

(2) [1973] R.C.S. 313.

(3) Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique des revendications territoriales globales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1987, p. 17.

intitulé *L'autonomie politique des Indiens au Canada*[4], ainsi que les Conférences des premiers ministres sur la Constitution, au cours desquelles l'autonomie gouvernementale des Autochtones était un des thèmes principaux[5].

En 1992, les participants à la ronde de négociations constitutionnelles de Charlottetown, qui a échoué, ont appuyé à l'unanimité l'inclusion dans la Constitution de droits inhérents à l'autonomie gouvernementale[6]. Par la suite, en 1993, un énoncé de politique fédérale sur le règlement des revendications territoriales[7] a confirmé que les accords sur les revendications territoriales globales pourraient comprendre des engagements à négocier l'autonomie gouvernementale et que les négociations portant sur l'autonomie gouvernementale pourraient se dérouler en même temps que celles sur les revendications territoriales. Même si l'énoncé prévoyait que la reconnaissance constitutionnelle ne serait pas liée aux accords d'autonomie gouvernementale en l'absence d'une modification de la Constitution, il laissait entendre la possibilité d'un changement dans la politique, mentionnant l'engagement pris par le gouvernement conservateur en 1991 de revoir sa politique sur la protection que confère la Constitution à l'égard des ententes d'autonomie gouvernementale négociées avec les revendications globales advenant que le processus constitutionnel échoue[8].

En 1995, un changement de politique s'est produit, lorsque le gouvernement libéral a reconnu le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à titre de droit ancestral au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[9]. L'énoncé de politique du gouvernement libéral établissait à l'égard des accords d'autonomie gouvernementale une approche de négociation selon laquelle les droits relatifs à l'autonomie gouvernementale

---

(4) Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, fascicule n° 40, 12 et 20 octobre 1983.

(5) Ces procédures ont été examinées par Bryan Schwartz dans *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1986.

(6) *Rapport du consensus du 28 août 1992 sur la Constitution*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1992.

(7) Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, 1993.

(8) *Ibid.*, p. 7.

(9) *L'autonomie gouvernementale des autochtones : L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 1995.

pourraient être protégés en vertu de l'article 35, soit dans de nouveaux traités, soit dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales globales, soit en les ajoutant aux traités existants.

Depuis 1973, 17 revendications territoriales globales ont été réglées, dont 14 dans les trois territoires du Nord. Seuls les deux règlements qui ont été conclus après 1995 étendent expressément la protection prévue à l'article 35 de la Constitution aux droits à l'autonomie gouvernementale et aux droits fonciers dans les mêmes accords. Il s'agit de l'Accord définitif Nisga'a de 1998, qui a été ratifié par le Parlement en 2000[10], et de l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho de 2003 (l'Accord tlicho ou l'Accord), sur lequel porte le projet de loi C-14.

B. Négociations sur les revendications territoriales des Dénés et des Métis dans les Territoires du Nord-Ouest jusqu'à ce jour

En 1921, le chef tlicho Monfwi était l'un des signataires autochtones du Traité n° 11, le dernier de la série de traités numérotés, visant la plus grande partie du district du Mackenzie et des parties des Territoires du Nord-Ouest (T.N-O.) et du Yukon. Au cours des années qui ont suivi, on n'a pratiquement pas donné suite aux dispositions relatives au droit foncier du Traité n° 11 et du Traité n° 8 de 1899, visant la région des T.N-O. au sud du Grand lac des Esclaves. De plus, les groupes autochtones considéraient ces traités comme des traités de paix et d'amitié plutôt que comme des traités de cession de terres.

Par conséquent, en 1978 le gouvernement fédéral a accepté de négocier avec les Dénés et les Métis conjointement – pour assurer une certaine uniformité des négociations avec les groupes autochtones du Nord – concernant leurs revendications territoriales à l'intérieur du Territoire[11]. Les Dénés et les Métis étaient en faveur d'un règlement négocié tenant compte des activités de développement accrues dans l'ensemble de la région, dans l'espoir qu'une fois les revendications territoriales réglées, ils pourraient tirer profit de ces activités et y participer, tout en préservant leurs droits d'exploiter les ressources fauniques et d'autres ressources.

En 1988, les Dénés et les Métis de la vallée du Mackenzie ont conclu avec le gouvernement fédéral une entente de principe conjointe portant sur leurs revendications

---

(10) *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*, L.C. 2000, ch. 7.

(11) Les Dénés étaient représentés par la Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest, renommée ultérieurement la Nation dénée, tandis que les Métis étaient représentés par la Métis Association of the Northwest Territories.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoriales globales. L'entente finale proposée a été rejetée ultérieurement, principalement en raison de l'opposition de nombreux Dénés sur deux points : l'extinction ou l'abandon de leurs droits fonciers ancestraux prévu dans les dispositions concernant la « certitude », conformément à la politique fédérale relative aux revendications territoriales, et l'absence de dispositions énonçant les droits en matière d'autonomie gouvernementale. Les dirigeants dénés et métis ont décidé de renégocier une partie de l'entente proposée ou de recourir aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits ancestraux et issus de traités. Les Gwich'in de la région du delta du Mackenzie, de même que les Dénés et les Métis de la région du Sahtu, en désaccord avec cette position, se sont alors désolidarisés de la revendication conjointe afin de présenter des revendications régionales distinctes.

En 1990, le ministre fédéral des Affaires indiennes a annoncé que le gouvernement négocierait des règlements régionaux avec tous les groupes autochtones des cinq régions de la vallée du Mackenzie qui avaient pris part à la revendication conjointe, en se fondant sur les dispositions de l'entente finale rejetée. Ainsi, par exemple, toute entente régionale devrait inclure un plan d'évaluation environnementale de la vallée du Mackenzie, ainsi que des mesures de gestion des terres et des eaux à l'échelle de la région.

En 1992, les Gwich'in ont été le premier groupe régional à arriver à un règlement négocié[12]. Les Métis et les Dénés du Sahtu ont conclu une entente en 1994[13]. L'accord du peuple tlicho est le troisième règlement de revendications territoriales régionales conclu dans le même cadre général. Dans le nouveau contexte de négociations marqué par la politique gouvernementale de 1995 sur les « droits inhérents », il s'agit du premier règlement à étendre aux droits à l'autonomie gouvernementale la protection prévue à l'article 35.

Des négociations en sont à diverses étapes avec les Premières nations des Deh Cho et des Akaitcho (Traité n° 8) des Dénés du Deh Cho et de South Slave respectivement, ainsi qu'avec les Métis des Territoires du Nord-Ouest, anciennement le Conseil tribal des Métis de South Slave. De plus, les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les Gwich'in et

---

(12) Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in, Ottawa, Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1992, ratifiée par *Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in*, L.C. 1992, ch. 53.

(13) Entente sur la revendication territoriale globale des Déné et Métis du Sahtu, Ottawa, Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1993, ratifiée par *la Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu*, L.C. 1994, ch. 27.

les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest[14], fondées sur leurs ententes sur les revendications territoriales respectives, sont les premières où deux groupes autochtones différents négocient conjointement une seule entente d'autonomie gouvernementale. Certaines collectivités du Sahtu continuent à négocier en vue d'arriver à un règlement sur l'autonomie gouvernementale.

C. Mise en œuvre de plans de gestion des terres et des ressources

Les ententes des Gwich'in et des Métis et Dénés du Sahtu contiennent des chapitres pratiquement identiques sur la réglementation des eaux et des terres, qui prévoient un système intégré de gestion des terres et des eaux et d'évaluation des répercussions environnementales pour la vallée du Mackenzie[15]. Elles décrivent en termes généraux la composition, le rôle et les sphères de compétence de certaines institutions publiques qui doivent être constituées par voie législative, notamment les offices d'aménagement territorial, des terres et des eaux et d'examen des répercussions environnementales. Ces institutions ont été officiellement instaurées et leurs mandats et activités sont définis en détail dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM)[16].

D. Le peuple tlicho

Le peuple tlicho, connu jusqu'en 2002 sous le nom traduit de Dogrib, fait partie de la Nation dénée des Territoires du Nord-Ouest, avec les Gwich'in, les Sahtu, les Deh Cho et les Akaitcho.

Les Tlichos vivent principalement au sein de quatre collectivités dans la région de North Slave des T.N.-O. et sont pour la plupart membres des quatre bandes visées par la *Loi sur les Indiens* résidant dans ces collectivités. Selon les estimations démographiques en ligne du Bureau des statistiques des T.N-O. et les renseignements sur les collectivités des Premières nations publiés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien :

---

(14) La région visée par le règlement des Inuits de l'Arctique de l'Ouest en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit de 1984 comprend la partie nord-ouest des T.N.-O. et sa zone extracôtière, ainsi que la zone adjacente du Yukon.

(15) Chap. 24 et 25 respectivement.

(16) L.C. 1998, ch. 25. Voir le résumé législatif sur la LGRVM (Mary C. Hurley et Jill Wherrett, LS-302F, Bibliothèque du Parlement, octobre 1998, http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/ls1000/361c6-f.asp).

- Rae-Edzo ou Behchokò, la plus grande des quatre collectivités et la plus rapprochée de Yellowknife, avait une population totale de 1 867 habitants en juillet 2003. Le nombre total d'inscrits au sens de la *Loi sur les Indiens* dans la bande des Dogribs de Rae s'élevait à 2 526 en septembre 2004.
- La population de Whati s'élevait à 493 habitants, alors que la collectivité de la Première nation Whati comptait 553 membres inscrits.
- La population de Rae Lakes ou de Gamèti s'élevait à 298 habitants, et la collectivité de la Première nation Gamèti comptait 313 membres inscrits.
- La population totale de Wekwèti s'élevait à 148 habitants, et la Première nation Dechi Laot'i comptait 156 membres au sens de la *Loi sur les Indiens*.

Selon les chiffres, le peuple tlicho compte 3 500 membres inscrits, lesquels ne vivent pas tous au sein des collectivités où les Tlichos représentent la majorité[17].

Le peuple tlicho est reconnu comme un ardent défenseur de sa culture, de sa langue et de ses traditions particulières, ainsi que pour son entrepreneuriat et ses activités de développement économique dans la région de North Slave. Les deux mines de diamants des T.N.-O. (Diavik et Ekati) sont situées sur le territoire tlicho, ce qui a donné lieu à la négociation d'ententes sur les répercussions et avantages avec le peuple tlicho, ainsi qu'à des garanties en matière de formation et d'emploi pour ses membres.

E. L'Accord tlicho

1. Négociations et ratification

En 1992, le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 a déposé la revendication régionale du peuple tlicho. En 1997, le mandat de négociation fédéral a été élargi à la lumière de la politique de 1995 en matière d'autonomie gouvernementale, et des négociations pour arriver à une entente double sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale ont été engagées. En janvier 2000, les Dogribs ont conclu un accord de principe avec les gouvernements fédéral et territorial. L'Accord tlicho a été paraphé en mars 2003, ratifié par 84 p. 100 des électeurs tlichos en juin 2003, puis signé par les parties en août 2003. Conformément aux exigences de l'Accord (chap. 4), l'Assemblée législative des T.N.-O. a l'a ratifié, en promulguant la *Tlicho Land Claims and Self-Government Agreement Act*

---

(17) Nous ignorons si des données sont disponibles sur la répartition des résidents autochtones et non autochtones.

(Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho, projet de loi 34) en octobre 2003. De même, le gouvernement fédéral est tenu d'adopter une loi de mise en œuvre, en l'occurrence le projet de loi C-14, pour que l'Accord entre en vigueur.

2. Accords sur le chevauchement territorial

Avant la signature finale de l'Accord, le peuple tlicho et les quatre autres groupes dénés des T.N.-O. ont conclu des accords visant à diminuer les risques de différends en matière de chevauchement territorial. Ces accords sont nécessaires pour résoudre les problèmes liés aux frontières concernant les zones de chevauchement ou les territoires traditionnels communs faisant l'objet de revendications. Les modalités de l'Accord tlicho tiennent compte des accords conclus en 2002 dans ces régions avec les Deh Cho au sud-ouest et les Akaitchos visés par le Traité n° 8 à l'est; les ententes conclues avec les Gwich'in et les Dénés et les Métis du Sahtu au nord-ouest confirment les droits d'exploitation traditionnels dans les zones de chevauchement.

3. Aperçu de certaines dispositions

L'Accord tlicho comprend 27 chapitres qui précisent de façon exhaustive les droits, responsabilités et procédés applicables du peuple tlicho par rapport aux terres tlichos et aux terres d'une collectivité tlicho, à la gestion des terres, des eaux et de l'environnement, aux ressources naturelles, à l'exploitation des ressources fauniques, à la fiscalité, au règlement des différends et à plusieurs autres aspects. Bien qu'un sommaire détaillé du contenu de l'Accord déborde le cadre du présent document, les rubriques qui suivent présentent certaines caractéristiques importantes concernant les terres en vertu de l'Accord, ainsi que les chapitres sur les dispositions générales et le gouvernement.

a. Les terres visées par l'Accord

Le territoire traditionnellement occupé par les Tlichos, décrit par le chef Monfwi lors de la signature du Traité n° 11 et connu sous le nom de Mowhì Gogha Dè Niitlèè, est encore considéré ainsi par le peuple tlicho et a constitué le fondement des négociations sur les revendications territoriales ce peuple[18]. Ce territoire s'étend jusqu'à ce qu'on connaît aujourd'hui comme le Nunavut au nord-est, et jusqu'à la zone désignée en vertu de l'entente sur

---

(18) La zone est décrite dans la partie 1 de l'annexe au chap. 1 de l'Accord tlicho.

la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu au nord-ouest. Le peuple tlicho conserve le droit d'exploiter les ressources fauniques dans ces zones de leur territoire de récolte traditionnel, sous réserve des dispositions du chapitre 10 de l'Accord tlicho. D'autres droits de récolte, par exemple en ce qui concerne les arbres et les plantes, peuvent être exercés uniquement dans la zone du Mowhì Gogha Dè Niitlèè située à l'intérieur des T.N.-O. (voir les chap. 13 et 14).

La zone où les offices publics constitués par l'Accord auront compétence, y compris l'office des terres et des eaux prévu dans le projet de loi C-14, s'appelle Wek'èezhìi[19]. Elle est délimitée par le Nunavut et la région désignée du Sahtu, ainsi que par des limites qui ont été convenues avec les Deh Cho et les Dénés d'Akaitcho au sud-ouest et au sud-est respectivement.

Les terres tlichos pour lesquelles le gouvernement tlicho détient un titre en fief simple aux termes du chapitre 18 de l'Accord tlicho occupent un bloc unique d'environ 39 000 kilomètres carrés, y compris les ressources du sous-sol, sous réserve des intérêts mentionnés à l'article 18.1.1 de l'Accord. C'est à l'intérieur de ces terres que le gouvernement tlicho a le pouvoir de faire des lois[20]. Même si les quatre collectivités tlichos sont situées dans les limites des terres tlichos, elles ne sont pas incluses dans ces dernières.

Les terres d'une collectivité tlicho sur lesquelles les gouvernements des collectivités tlichos détiennent un intérêt en fief simple aux termes du chapitre 9 de l'Accord sont pour la plupart des terres situées à l'intérieur des limites des collectivités. Ce titre n'inclut pas les parcelles exclues, les mines et minéraux ni les intérêts existant ou les baux consentis avant l'entrée en vigueur de l'Accord.

b. Dispositions générales (chap. 2)

Ce chapitre clé contient les dispositions suivantes :

- L'Accord tlicho est un accord sur les revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; cependant, les autres accords prévus conformément à ses modalités n'ont pas ce statut (art. 2.1.1).

---

(19) La zone est décrite dans la partie 2 de l'annexe au chap. 1.

(20) Dans certains cas, ainsi qu'il est prévu au chap. 7, le pouvoir législatif du gouvernement tlicho s'étend aux citoyens tlichos et aux questions de culture, sans égard à l'endroit, alors que dans d'autres cas, l'exercice de ce pouvoir peut avoir des répercussions sur l'exploitation des ressources fauniques sur une superficie plus étendue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- La *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas aux citoyens tlichos, sauf pour déterminer si un citoyen tlicho est un « Indien » au sens de cette loi (art. 2.2.7), et les terres tlichos au sens du chapitre 1 ne sont ni des « terres réservées pour les Indiens » en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni des « réserves » au sens de la *Loi sur les Indiens* (art. 2.3.1).

- La *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique au gouvernement tlicho constitué en vertu du chapitre 7 (art. 2.15.1).

- Les dispositions de l'Accord n'ont pas pour effet de reconnaître les droits ancestraux ou issus de traités d'un peuple autochtone autre que le peuple tlicho ni de porter atteinte à ces derniers (art. 2.7.1).

- Le gouvernement tlicho peut accepter de partager les droits visés par l'Accord avec un autre peuple autochtone (art. 2.7.3).

- Sauf disposition contraire dans l'Accord, les lois fédérales et territoriales s'appliquent au peuple tlicho (art. 2.8.2).

- En cas d'incompatibilité entre le projet de loi C-14 ou l'Accord et toute autre loi fédérale, territoriale ou tlicho, le projet de loi C-14 ou l'Accord prévalent, tandis que l'Accord prévaut en cas d'incompatibilité entre ce dernier et le projet de loi C-14 (art. 2.8.3, 2.8.4).

- Sauf dans les cas prévus, l'Accord ne peut être modifié qu'avec le consentement des parties (art. 2.10.1).

- Les parties peuvent accepter d'entamer des négociations en vue de modifier l'Accord pour y intégrer un droit qui n'est pas un droit foncier proposé par le gouvernement tlicho, et qui n'est pas énoncé dans l'Accord (art. 2.10.2).

- Le gouvernement doit consulter le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11, ou le gouvernement tlicho le remplaçant, au cours de la planification des institutions de réglementation concernant l'exploitation des ressources fauniques et les terres et les eaux établies en vertu de l'Accord, et de la rédaction de la loi de mise en œuvre ou d'autres mesures législatives visant à assurer la mise en œuvre des dispositions de l'Accord (art. 2.11.1).

- Sous réserve d'une exception prévue, ni le gouvernement tlicho ni les gouvernements communautaires tlichos ne sont tenus de communiquer un renseignement qu'ils doivent ou peuvent refuser de communiquer aux termes de toute loi fédérale, territoriale ou tlicho sur l'accès à l'information ou la protection des renseignements personnels (art. 2.12.1).

Fait important, l'Accord comporte une solution de rechange aux dispositions prévoyant l'extinction de droits prévues dans les règlements de revendications territoriales

antérieurs; cette solution diffère de la notion de « droits modifiés » de l'Accord définitif Nisga'a.

Aux termes de cette solution de rechange en matière de « certitude » :

- Sous réserve des dispositions relatives à la modification de l'Accord, le peuple tlicho n'exercera ou ne fera valoir aucun droit ancestral ou issu d'un traité autre que les droits énoncés dans l'Accord et les droits issus du Traité n° 11 (versements annuels et paiement des salaires des enseignants) (art. 2.6.1).

- Cette disposition de non-invocation vise à permettre au peuple tlicho d'exercer tous ses droits énoncés dans l'Accord, à permettre à toutes les autres personnes « d'exercer leurs droits, pouvoirs, compétences et privilèges et d'en jouir » et de dégager ces dernières de toute obligation envers le peuple tlicho concernant un droit qu'il ne peut plus faire valoir (art. 2.6.4).

- Si la disposition de non-exercice ou de non-invocation ne peut être appliquée à l'égard d'un droit foncier, faisant en sorte qu'elle n'atteint pas son objet ou que le gouvernement ou d'autres personnes se trouvent à être redevables au peuple tlicho, celui-ci « cède ce droit foncier et y renonce dans la mesure nécessaire pour réaliser » l'objet de la disposition (art. 2.6.9).

- Si la pérennité d'un droit foncier ne pouvant être invoqué ou exercé produit le même résultat, le peuple tlicho cède, de la même façon, ce droit et y renonce (art. 2.6.10).

- Le peuple tlicho renonce, à l'endroit du gouvernement et de toute autre personne, à toute revendication fondée sur un acte ou une omission qui se serait produit avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord et qui pourrait avoir porté atteinte à tout droit foncier tlicho qui constituait, au moment de l'acte ou de l'omission, un droit ancestral ou issu d'un traité (art. 2.6.5).

- Le peuple tlicho renonce, à l'endroit du gouvernement et de toute autre personne, à toute revendication fondée sur un acte ou une omission qui se serait produit après la date d'entrée en vigueur de l'Accord et qui pourrait avoir porté atteinte à tout droit qu'il ne peut plus faire valoir (art. 2.6.6).

c. Gouvernement tlicho (chap. 7)

- À la date d'entrée en vigueur de l'Accord, le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 et les quatre bandes des Premières nations visées par la *Loi sur les Indiens* cessent d'exister et sont remplacés par le gouvernement tlicho (art. 7.14.1).

- La Constitution du gouvernement tlicho, approuvée par le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 (art. 7.1.1) et sur laquelle l'accord prévaut (art. 7.1.4), prévoit au moins :

  - le pouvoir, les attributions, la composition, les procédures d'adhésion et la responsabilité des organes directeurs;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les mesures de protection des droits de la personne à l'égard des citoyens tlichos et des autres personnes assujetties aux lois tlichos au moins équivalentes à celles énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- un système de responsabilité gouvernementale envers les citoyens tlichos;
- la contestation de la validité des lois tlichos par toute personne touchée;
- la participation des personnes directement touchées par des programmes du gouvernement tlicho au processus décisionnel concernant ces programmes;
- la possibilité que des personnes qui ne sont pas des citoyens tlichos puissent être nommées ou élues membres des institutions du gouvernement tlicho;
- la modification de la Constitution par les citoyens tlichos (art. 7.1.2).

- Le gouvernement tlicho est composé d'au moins un Grand Chef élu par l'ensemble des citoyens tlichos, ainsi que du chef et d'un autre représentant élu de chaque collectivité tlicho (art. 7.1.3).

- Le gouvernement tlicho peut déléguer ses pouvoirs, sauf celui d'établir des lois (art. 7.3.1), notamment :
  - sur l'organisation du gouvernement et sa gestion (art. 7.4.1);
  - sur l'utilisation et la gestion des terres tlichos et des ressources qui s'y trouvent (art. 7.4.2);
  - sur les questions relatives aux poissons et aux habitats des poissons sur les terres tlichos et d'autres éléments concernant la gestion du poisson convenus par le gouvernement et confirmés dans les lois (art. 7.4.3);
  - sur la culture, la langue, la médecine traditionnelle, la formation, l'aide sociale, les services à l'enfance et à la famille, la tutelle pour les citoyens tlichos sur les terres tlichos, l'adoption dans les T.N.-O., par un citoyen tlicho, d'un mineur qui est citoyen tlicho, l'enseignement primaire et secondaire pour les citoyens tlichos, la célébration des mariages sur les terres tlichos ou dans une collectivité tlicho (art. 7.4.4);
  - sur la taxation directe des citoyens tlichos sur les terres tlichos ou dans une collectivité tlicho (art. 7.4.5);
  - sur l'application des lois tlichos dans ces domaines (art. 7.4.6).

- Des limites et des conditions s'appliquent au pouvoir législatif du gouvernement tlicho (sect. 7.5), ce dernier étant notamment tenu de consulter le gouvernement avant de promulguer une loi concernant la gestion des terres et certaines questions énoncées à l'article 7.4.4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Sauf dans les cas où leur application est expressément limitée aux citoyens tlichos, les lois adoptées en vertu de la section 7.4 peuvent s'appliquer à des personnes qui ne sont pas des citoyens tlichos (art. 7.5.9).

- Le pouvoir législatif prévu à la section 7.4 n'inclut pas celui d'établir des lois relatives à la loi criminelle ou à la procédure en matière criminelle, à l'établissement d'un tribunal, à la propriété intellectuelle ou à la radiodiffusion, à certaines questions d'accès, à l'imposition de conditions d'exercice d'un intérêt prescrit dans les terres tlichos, à la réglementation des professions et à d'autres questions (art. 7.5.10).

- Le pouvoir législatif du gouvernement tlicho est concurrent à celui des gouvernements fédéral et territorial (art. 7.7.1).

- En cas d'incompatibilité entre une mesure législative fédérale d'application générale au sens du chapitre I et une loi tlicho, la première prévaut; toutefois, une loi tlicho prévaut en cas d'incompatibilité avec une autre mesure législative fédérale (art. 7.7.2).

- Sauf disposition contraire de l'Accord, en cas d'incompatibilité, la loi tlicho prévaut sur toute loi territoriale d'application générale (art. 7.7.3), mais toute loi territoriale qui met en œuvre une obligation internationale du Canada prévaut sur une loi tlicho (art. 7.4.4).

- Dans la mesure du possible, le gouvernement et le gouvernement tlicho doivent exercer leurs pouvoirs respectifs de manière à coordonner la prestation des services et des programmes (art. 7.9.1), et peuvent également conclure des ententes à cette fin (art. 7.9.3).

- La première entente de services intergouvernementale de dix ans renouvelable signée par les parties (art. 7.10.1, 7.10.5) et les liant (art. 7.10.9) vise à offrir à toutes les personnes résidant sur les terres tlichos la prestation, par un mécanisme unique, de programmes concernant la santé, l'éducation, l'aide sociale, la famille et d'autres services et programmes sociaux (art. 7.10.2, 7.10.3).

- La première entente de financement de cinq ans renouvelable signée par le Canada et le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 et les liant (art. 7.11.1, 7.11.2, 7.11.11) a été négociée en tenant compte notamment de la capacité du gouvernement tlicho de générer des revenus autonomes, des occasions d'économiser et de tout autre financement offert au gouvernement tlicho (art. 7.11.4).

- L'entente de financement énonce les sommes d'argent que le Canada fournit pour financer le fonctionnement du gouvernement tlicho et de ses institutions, les mécanismes relatifs à la reddition de comptes et les procédures de règlement des différends (art. 7.11.6).

- Les ententes de services intergouvernementales et les ententes de financement ne font pas partie de l'Accord (art. 7.10.8, 7.11.10).

- Avant d'accepter d'être lié par un traité international qui peut toucher un droit que l'Accord confère aux Tlichos, le gouvernement du Canada doit offrir au gouvernement tlicho une occasion d'exposer son point de vue au sujet de ce traité (art. 7.13.2).

- Si le Canada considère qu'une loi tlicho ou une autre activité du gouvernement tlicho l'empêche de s'acquitter d'une obligation légale internationale, le Canada et le gouvernement tlicho doivent discuter des mesures correctrices : s'il y a entente au sujet de l'impossibilité dans laquelle se trouve le Canada de s'acquitter de son obligation, le gouvernement tlicho prend les mesures qui s'imposent pour corriger sa loi (art. 7.13.3). S'il n'y a pas entente, le différend doit être réglé par arbitrage conformément au chapitre 6 de l'Accord (art. 7.13.4).

d. Gouvernements communautaires tlichos (chap. 8)

- Aux termes de l'Accord, les quatre gouvernements communautaires tlichos doivent être constitués par une mesure législative territoriale[21] (art. 8.1.1), laquelle énonce les limites de la collectivité, l'organisation et les pouvoirs des gouvernements et d'autres aspects de la question (art. 8.1.2).

- Chaque gouvernement communautaire est composé : d'un Chef qui est citoyen tlicho et a été élu par les citoyens tlichos ayant droit de vote (art. 8.2.4) et d'un nombre pair de conseillers (art. 8.2.1), qui doivent être des électeurs admissibles (art. 8.2.5) et dont au moins la moitié sont des citoyens tlichos (art. 8.2.7). Seuls les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada qui répondent aux critères relatifs à l'âge et à la résidence ont droit de vote pour élire un gouvernement communautaire tlicho (art. 8.2.3).

- Les gouvernements communautaires sont habilités à promulguer des lois concernant leur fonctionnement, l'emprunt de sommes d'argent, l'octroi d'intérêts dans les terres d'une collectivité, et toute question de nature locale et propre à chacune des collectivités, notamment la planification de l'utilisation des terres, l'ordre public, le logement, le transport et la fiscalité (art. 8.4.1); toutefois, ils n'ont pas le pouvoir de promulguer des lois criminelles (art. 8.4.2).

- En cas d'incompatibilité entre les lois fédérales ou territoriales et les lois établies par un gouvernement communautaire tlicho, les premières prévalent (art. 8.5.1, 8.5.3); en cas d'incompatibilité entre la mesure législative territoriale établissant le gouvernement communautaire et une loi tlicho, la première prévaut (art. 8.5.2); en cas d'incompatibilité, une loi tlicho prévaut sur une loi établie par un gouvernement communautaire tlicho (art. 8.5.4).

DESCRIPTION ET ANALYSE

La Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho compte 111 articles, précédés d'un préambule. L'exposé qui suit donne un aperçu

---

(21) La *Tlicho Community Government Act* (projet de loi 5) a reçu la sanction royale le 2 juin 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

général de certaines caractéristiques importantes du projet de loi C-14, notamment certaines modifications proposées à la LGRVM, sans toutefois examiner tous les articles du projet de loi.

A. Préambule

Les articles de fond du projet de loi C-14 sont précédés d'un préambule de six paragraphes qui fera partie du recueil annuel des lois comme partie intégrante de la nouvelle loi. Les préambules ayant force de loi sont utilisés, y compris dans les lois portant sur les Autochtones, comme moyen de donner un contexte et une justification à une loi et de faire ressortir la raison qu'a le Parlement de l'adopter. Les préambules servent davantage à interpréter qu'à établir le fond.

Dans le cas présent, le préambule énonce le contexte factuel de la loi proposée, soulignant les processus de négociation, de conclusion et de ratification de l'Accord conclu par les deux autres parties en cause. Le préambule confirme aussi le statut de l'Accord au sens de l'article 35 de la Constitution et souligne que sa validité dépend de l'adoption d'une loi de ratification fédérale (art. 2.1.2, 4.3.2 de l'Accord).

B. Ratification (art. 3)

Le paragraphe 3(1) du projet de loi C-14 approuve l'Accord, le fait entrer en vigueur, déclare qu'il est valide et reconnaît qu'il a force de loi. La disposition est identique à son pendant dans la loi de mise en œuvre adoptée par les T.N.-O. en octobre 2003, dont l'adoption est aussi une condition à la validité de l'Accord (art. 2.1.2, 4.3.1 de l'Accord). Elle est identique à la disposition correspondante de la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a* de 2000, et assez semblable à celles des lois de ratification antérieures des ententes des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu[22], ainsi qu'à celles des lois ratifiant les accords sur les revendications territoriales des Premières nations du Yukon[23] et des Inuvialuits[24].

Le projet de loi C-14 dispose aussi qu'il est entendu :

- Que les droits et les avantages, ainsi que attributions et les responsabilités énoncés dans l'Accord ont un effet juridique, c'est-à-dire que les premiers peuvent être exercés et réalisés

---

(22) Voir les notes 12 et 13. Ces lois ne décrivent pas explicitement les accords comme ayant force de loi.

(23) *Loi sur le règlement des revendications territoriales des premières nations du Yukon*, L.C. 1994, ch. 34.

(24) *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, L.C. 1984, ch. 24.

et les dernières doivent être exécutées ou assumées (par. 3(2)). Cela s'applique non seulement aux citoyens tlichos, les principaux détenteurs de droits et d'obligations de l'Accord, mais aussi, par exemple, aux personnes qui ne sont pas des citoyens tlichos, mais qui détiennent un droit d'accès aux terres tlichos conformément au chapitre 19 de l'Accord ou un droit de vote conformément au du chapitre 8, ainsi qu'aux organismes gouvernementaux ayant des obligations aux termes de l'Accord. La mesure réitère les dispositions semblables ou identiques des lois de ratification antérieures.

- Que l'Accord est opposable à toute personne et à tout organisme – c'est-à-dire qu'il peut être appliqué par et à eux – et que tous peuvent s'en prévaloir (par. 3(3)). Il s'agit d'une variante de la disposition correspondante de la loi de ratification concernant l'Accord nisga'a, où il n'est pas fait mention d'« organisme », et dans la loi de mise en œuvre du Yukon, dans laquelle il est dit que tout accord pertinent a force obligatoire pour toute personne et tout organisme qui n'y sont pas parties. Les lois de mise en œuvre concernant l'entente des Gwich'in et celle des Dénés et Métis du Sahtu ne contiennent aucune disposition de ce genre. Ces dernières et la loi du Yukon, cependant, précisent que la loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province. On ne sait pas si une telle mesure, qui ne figure pas non plus dans la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*, peut avoir été considérée comme redondante à la lumière du paragraphe 3(3).

C. Primauté (art. 5)

Comme pour les lois antérieures concernant la ratification des règlements sur les revendications territoriales, le projet de loi C-14 contient des dispositions relatives à une incompatibilité éventuelle entre ses dispositions (une fois adopté), ou celles de l'Accord, et celles d'autres textes législatifs. Conformément aux dispositions de l'Accord (art. 2.8.3, 2.8.4 de l'Accord), le projet de loi énonce clairement que les dispositions de l'Accord ou de la nouvelle loi ainsi que de ses règlements l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout autre règlement fédéral ou territorial, ainsi que sur toute loi tlicho faite dans le cadre de l'Accord. En cas d'incompatibilité entre la nouvelle loi et l'Accord, ce dernier, un document protégé par la Constitution, l'emporte.

D. Affectation de fonds (art. 6)

Le projet de loi C-14 prévoit que seront prélevées sur le Trésor les sommes nécessaires pour satisfaire aux obligations financières contractées par le Canada aux termes de l'Accord. Les obligations précises dont il est fait mention à l'article 6 sont celles énoncées : au chapitre 9 (Terres d'une collectivité tlicho), lesquelles exigent un paiement unique au gouvernement tlicho tenant lieu de taxes foncières pour les terres situées dans les limites des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

collectivités tlichos qui étaient réservées au nom de la Direction générale des affaires indiennes pour le logement des Indiens (sect. 9.7 de l'Accord); au chapitre 18 (Terres tlichos), qui prévoit le versement régulier au gouvernement tlicho, de la part du gouvernement, de redevances et de loyers non remboursés pour des intérêts existants sur les terres tlichos (sect. 18.7 de l'Accord); au chapitre 24 (Paiements), en vertu duquel un transfert de fonds totalisant 152 millions de dollars doit être versé sur une période de 14 ans (sect. 24.1 et annexe au chapitre); au chapitre 25 (Redevances minières), qui exige que le gouvernement verse annuellement au gouvernement tlicho une partie des redevances minières qu'il a touchées (art. 25.1.1 de l'Accord); au chapitre 26 (Mesures d'ordre économique), lequel exige que le gouvernement du Canada verse un paiement unique de cinq millions de dollars au gouvernement tlicho pour l'établissement du Fonds d'investissement stratégique pour le développement économique (art. 26.2.1 de l'Accord).

E. Accord sur le traitement fiscal (art. 7)

Aux termes de l'Accord tlicho, le gouvernement et le Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 doivent conclure un accord relatif au traitement fiscal du gouvernement tlicho, des sociétés tlichos et des fiducies de capital tlichos, et la loi de mise en œuvre doit prévoir des dispositions donnant effet à cet accord fiscal (art. 27.5.1 de l'Accord). L'Accord sur le traitement fiscal (ATF) a été conclu et le projet de loi C-14 répond aux exigences voulant qu'il soit mis en vigueur par voie législative. L'article 7 donne également force de loi à l'ATF pour la période pendant laquelle il a effet, soit au moins dix ans. La *Loi sur l'Accord définitif nisga'a* donne aussi effet à l'accord sur le traitement fiscal conclu entre les parties, sans toutefois déclarer explicitement qu'il a force de loi. Le projet de loi C-14 précise que l'ATF ne fait pas partie de l'Accord et n'est pas protégé par l'article 35 de la Constitution (art. 27.5.4 de l'Accord).

F. Office des ressources renouvelables du Wekeezhii (art. 8)

Contrairement aux offices de gestion des ressources de la vallée du Mackenzie constitués par la LGRVM conformément aux modalités des ententes sur les revendications territoriales pertinentes, l'office des ressources renouvelables est constitué en tant qu'organisme public par l'Accord tlicho (art. 12.1.2 de l'Accord). La disposition du projet de loi C-14 donnant à l'organisme la capacité juridique d'une personne physique, lui permettant ainsi de conclure des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contrats et de faire d'autres transactions, reproduit celle de la LGRVM, selon laquelle les offices constitués ont la même capacité (voir l'art. 10 de la LGRVM).

G. Règlement (art. 12)

Le gouvernement en conseil est autorisé à « prendre les décrets et les règlements nécessaires à l'application » de l'Accord et de l'ATF. Un pouvoir général semblable a été conféré par des lois ratifiant les ententes sur les revendications territoriales antérieures. Le projet de loi ne précise pas quels seront les organismes ou les personnes qui détermineront quels seront les règlements nécessaires ni à quel moment ils le deviendront.

H. Procédure judiciaire (art. 9, 10, 14)

Le projet de loi C-14 prévoit que l'Accord, l'ATF et les lois tlichos seront admis d'office (art. 9 et 10) et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de présenter une preuve de leur existence ou de leur contenu devant le tribunal en cas de litige. Le projet de loi exige aussi qu'un préavis soit donné aux procureurs généraux du Canada et des T.N.-O. et au gouvernement tlicho concernant toute procédure judiciaire portant sur une question relative à l'interprétation, à la validité ou à l'applicabilité de l'Accord, ou relative à la validité ou à l'applicabilité d'une loi de ratification fédérale ou d'une loi tlicho (art. 14).

I. Modifications apportées à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (art. 15 à 94)

Comme nous l'avons déjà mentionné, la LGRVM a été adoptée pour mettre en œuvre les dispositions des ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu exigeant la création par voie législative d'organismes gouvernementaux fournissant un système intégré de gestion des terres et des eaux et d'examen des répercussions environnementales dans la vallée du Mackenzie. Les différentes parties de la LGRVM :

- énoncent des dispositions générales concernant les offices constitués en vertu de la LGRVM (partie 1);
- mettent en place un office d'aménagement territorial et un office des terres et des eaux pour les terres visées par les ententes des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu (parties 2 et 3);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- constituent un office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie auquel sont rattachés les offices des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu à titre de formations régionales (partie 4);

- constituent l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (partie 5).

Conformément aux modifications prévues dans le projet de loi C-14, les modalités du chapitre 22 de l'Accord tlicho concernant la réglementation des terres et des eaux et d'autres questions environnementales, y compris les modalités relatives au rôle précis que devra jouer le gouvernement tlicho à ce sujet, seront également prises en compte dans la LGRVM.

À maint égard, le chapitre 22 ressemble aux chapitres correspondants des ententes antérieures conclues avec les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu, par suite de la politique fédérale exigeant que les négociations régionales avec les groupes autochtones de la vallée du Mackenzie comprennent des mesures relatives aux examens des répercussions environnementales et à la gestion des terres et des eaux à l'échelle de la région. Dans ce contexte, plusieurs des modifications apportées à la LGRVM ne sont que des modifications de forme et de libellé nécessaires pour élargir les processus et mécanismes relatifs aux institutions de cette loi qui régissent déjà les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu, afin d'y ajouter les Tlichos. Dans un certain nombre de cas, les dispositions propres à l'Accord tlicho donnent lieu à des processus modifiés ou nouveaux sous le régime de la LGRVM qui s'appliquent uniquement aux Tlichos[25]. À ce sujet, on examinera plus particulièrement les articles 19 (sur la nomination des membres de l'office), 47 (sur les instructions générales obligatoires du gouvernement tlicho), 78, 84 et 87 à 89 (sur les rapports d'évaluation des répercussions environnementales qui doivent être remis au gouvernement tlicho), et 81 et 86 (sur l'acceptation ou le rejet, de la part du gouvernement tlicho des recommandations contenues dans certains rapports) du projet de loi.

Les paragraphes suivants prennent en considération ces modifications et d'autres modifications apportées à la LGRVM, selon un ordre qui correspond à sa structure.

---

(25) Parfois, les modifications apportées à la LGRVM et résultant de l'Accord tlicho s'appliquent également aux peuples des Gwich'in et du Sahtu. Par exemple, les art. 22.3.9 et 22.1.7 de l'Accord prescrivent que dans l'exercice de ses pouvoirs, l'Office des terres et des eaux du Wekeezhii doit tenir compte de l'importance de la conservation et des connaissances traditionnelles. Le nouvel art. 60.1 proposé par l'art. 35 du projet de loi C-14 applique cette exigence aux offices des Gwich'in et du Sahtu également.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Introduction (art. 15 à 19)

a. Définitions (art. 15)

Les définitions de « citoyen tlicho », « gouvernement tlicho » et « terres tlichos » ont été ajoutées à l'article 2 au moyen de renvois aux chapitres correspondants de l'Accord. Certaines définitions existantes sont modifiées, par exemple, la définition d'« administration locale » est élargie afin d'inclure les administrations d'une collectivité tlicho (ou gouvernements communautaires tlichos, selon la terminologie de l'Accord). La définition de « première nation », qui s'applique actuellement aux Gwich'in, aux Sahtu « ou tout organisme représentant d'autres Dénés ou Métis des régions de North Slave, South Slave ou Deh Cho », y compris le peuple tlicho, est maintenant modifiée pour exclure le peuple tlicho et pouvoir faire mention, au besoin, et ce, n'importe où dans la LGRVM où cela sera nécessaire, du gouvernement tlicho ou de toute autre expression se rapportant au peuple tlicho contenue dans l'Accord.

b. Accords avec d'autres groupes autochtones (art. 17)

Le nouvel article 5.1 de la LGRVM tient compte du fait que, conformément à l'Accord, le gouvernement tlicho peut accepter de partager avec un autre peuple autochtone ses droits reconnus dans l'Accord, y compris ceux énoncés dans la LGRVM (art. 2.7.3 de l'Accord).

2. Partie 1 : Dispositions générales concernant les offices (art. 19 à 28)

a. Membres de l'office (art. 19 à 24)

En vertu de la LGRVM, le ministre fédéral des Affaires indiennes est le seul responsable, à deux exceptions près, de la nomination des membres des offices constitués en vertu de cette loi[26]. Un nombre précisé de membres sont nommés en vertu des parties 2 à 5, soit sur la proposition des Premières nations, soit après consultation de celles-ci. Les ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu ne les autorisent pas à nommer les membres de l'office. L'Accord tlicho confère ce pouvoir dans le cas de l'Office des terres et des eaux du Wekeezhii (art. 22.3.3 de l'Accord). En conséquence, le projet de loi C-14

---

(26) Les deux exceptions sont le président et les personnes bénéficiant d'un droit de représentation en vertu d'une entente de revendication territoriale. En fait, en vertu de l'art. 12 de la LGRVM, le ministre fédéral nomme le président de l'office en le choisissant parmi les candidats proposés par la majorité des membres de celui-ci. Les membres spéciaux en vertu de l'art. 15 sont nommés à l'office sur proposition des groupes autochtones qui ont un droit de représentation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modifie l'article 11 de la LGRVM afin d'ajouter une exception au pouvoir de nomination exclusif du ministre fédéral dans les cas où les membres sont nommés directement par le gouvernement tlicho en vertu du nouveau paragraphe 57.1(2), qui est examiné ci-après (art. 19 du projet de loi). De même, en vertu du nouveau paragraphe 12(2.1) de la LGRVM, le ministre fédéral et le gouvernement tlicho nomment conjointement le président de l'Office des terres et des eaux du Wekeezhii (art. 20 du projet de loi, art. 22.3.6 de l'Accord).

Les ententes conclues avec les Gwich'in et les Dénés et Métis du Sahtu prévoient que, dans certaines circonstances, les groupes autochtones faisant une revendication à l'égard d'une région adjacente visée par un règlement sur les revendications territoriales ont le droit d'être représentés au sein des offices des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu (art. 24.1.6 et 25.1.6 des ententes respectives). L'Accord tlicho contient une disposition semblable à celles des accords antérieurs (art. 22.3.4 de l'Accord). L'article 15 de la LGRVM reconnaît le droit de représentation et énonce des règles concernant la nomination d'une personne à titre de membre spécial. L'article 22 du projet de loi remplace l'article 15 pour faire en sorte que les offices aient le pouvoir de déterminer la manière de mettre en œuvre les dispositions de leurs traités respectifs octroyant ce droit. Cette approche est plus conforme au libellé des trois accords.

b. Divulgation de renseignements (art. 25)

Le projet de loi C-14 remplace l'article 22 de la LGRVM pour ajouter le gouvernement tlicho à la liste des gouvernements dont les offices peuvent obtenir des renseignements, et ajouter les lois tlichos à la liste des lois auxquelles ce droit est assujetti.

c. Compétence (art. 28)

L'Accord tlicho propose que la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest exerce une compétence exclusive à l'égard de toute procédure judiciaire concernant l'interprétation ou l'application de l'Accord, notamment à l'égard de la compétence de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie et de l'Office des terres et des eaux du Wekeezhii et, par extension (voir l'art. 22.4.1 de l'Accord), de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (art. 2.14.1 de l'Accord). Le paragraphe 32(2) de la LGRVM proposé dans le projet de loi C-14 confère la compétence exclusive uniquement en ce qui concerne la compétence des offices responsables de toute la vallée du Mackenzie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Partie 2 : Aménagement territorial

Aux termes des ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, la LGRVM a mis sur pied des offices d'aménagement territorial pour les terres désignées qui sont touchées. L'Accord tlicho n'exige pas que soit constitué un office d'aménagement territorial. À titre d'accord portant à la fois sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale, l'Accord octroie au gouvernement tlicho le pouvoir d'établir des lois concernant l'utilisation, la gestion et la protection des terres (art. 7.4.2 de l'Accord). En conséquence, le projet de loi C-14 ne modifie pas la partie 2 de la LGRVM. Toutefois, l'aménagement territorial est visé à l'article 35 du projet de loi, qui est examiné ci-après.

4. Partie 3: Réglementation des terres et des eaux (art. 29 à 54)

a. Définitions (art. 29)

Le projet de loi C-14 introduit l'expression générique « zone de gestion » pour l'application de la partie 3 de la LGRVM (la définition est reconduite pour la partie 4 en vertu de l'art. 55 du projet de loi), en lui donnant le sens de zone à l'égard de laquelle l'office des terres et des eaux a été constitué. En ce qui concerne le peuple tlicho, la zone de gestion est le Wekeezhii; dans le cas des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, la zone de gestion correspond aux « terres visées par le règlement » décrite à l'annexe A de leur entente respective.

b. Office des terres et des eaux du Wekeezhii (OTEW) (art. 31 à 35)

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la constitution de l'OTEW à l'article 57.1 proposé de la LGRVM comprend le pouvoir exclusif du gouvernement tlicho de nommer, à l'exclusion du président, 50 p. 100 des membres de l'office, ou deux membres (al. 22.3.3(b) de l'Accord). Ce droit est assujetti à tout accord, y compris à un accord de chevauchement territorial (art. 2.7.3 de l'Accord) conclu entre le gouvernement tlicho et un autre peuple autochtone. Un autre aspect unique de l'OTEW découlant de l'Accord tlicho est l'obligation qu'ont le gouvernement et le gouvernement tlicho de se consulter avant de faire leurs nominations à l'OTEW (art. 31 du projet de loi, art. 22.3.5 de l'Accord).

L'article 61 de la LGRVM prévoit que les offices des terres et des eaux existants ne peuvent, en ce qui touche les permis et les licences, procéder à toute délivrance incompatible avec le plan d'aménagement territorial applicable aux termes de la partie 2 de cette loi. Le projet

de loi C-14 remplace l'article 61 afin d'intégrer l'OTEW dans la LGRVM, avec l'exigence que toute licence ou tout permis délivrés par lui soient conformes au plan d'aménagement territorial établi en vertu des lois fédérales, territoriales ou tlichos (art. 22.5.4 de l'Accord). Le nouvel article 61.1 prescrit que l'OTEW exerce ses pouvoirs discrétionnaires relativement à l'utilisation des terres conformément aux lois tlichos sur l'aménagement territorial (art. 35 du projet de loi, art. 22.3.16 de l'Accord).

c. Indemnisation (art. 44)

Comme l'exigent les ententes des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, les articles 77 à 79 de la LGRVM autorisent les offices des terres et des eaux existants à délivrer des permis relativement à l'utilisation des eaux ou au dépôt de déchets qui pourraient porter atteinte au droit à des eaux non altérées sur les terres des Premières nations, pourvu qu'un accord ait été conclu afin d'indemniser la Première nation touchée pour les pertes ou dommages subis. Des mesures essentiellement semblables s'appliqueront à l'OTEW en vertu des nouveaux articles 79.1 et 79.2 de la LGRVM (art. 21.5.4 et 21.5.5 de l'Accord). Une disposition particulière s'applique aux Tlichos en vertu du nouvel article 79.3 : faute d'avoir conclu un accord d'indemnisation, le demandeur et le gouvernement tlicho doivent passer par la médiation avant de demander à l'OTEW de fixer le montant de l'indemnité (art. 22.5.6 de l'Accord).

d. Instructions générales obligatoires (art. 47)

L'article 82 de la LGRVM autorise le ministre fédéral, après avoir consulté l'Office des terres et des eaux des Gwich'in ou celui des Première nations du Sahtu, à leur donner par écrit des instructions générales obligatoires relatives à l'exercice de leurs fonctions. Le projet de loi C-14 remplace cet article, afin de tenir compte des dispositions particulières de l'Accord tlicho qui demandent à ce que le gouvernement tlicho participe à l'élaboration des instructions. En conséquence, le ministre est tenu de consulter le gouvernement tlicho avant de donner des instructions générales obligatoires à l'OTEW (art. 22.3.15 de l'Accord). La LGRVM prévoit aussi, pour le gouvernement tlicho, le pouvoir de donner des instructions générales obligatoires pour ce qui est de l'utilisation des terres tlichos[27], après avoir consulté le ministre fédéral et l'OTEW (art. 22.3.10, 22.3.15 de l'Accord). Cette mesure est conforme au pouvoir

---

(27) Ces instructions ont force exécutoire, pourvu qu'elles n'entraînent pas de dépassement du budget.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

législatif du gouvernement tlicho à l'égard de l'utilisation et de la gestion des terres tlichos. En cas d'incompatibilité, les instructions générales du gouvernement tlicho prévalent sur celles du ministre (art. 22.3.11 de l'Accord), et les lois fédérales ou territoriales prévalent sur les instructions générales incompatibles du gouvernement tlicho ou du ministre (art. 23.3.12 de l'Accord).

5. Partie 4 : Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTEVM) (art. 55 à 63)

Les modifications notables que le projet de loi C-14 apporte aux articles de cette partie de la LGRVM prévoient que l'OTEW deviendra, comme les offices des Gwich'in et des Premières nations du Sahtu, une formation régionale de l'OTEVM et qu'il conservera sa compétence à l'égard du Wekeezhii (art. 56 du projet de loi, art.. 22.4.1 et 22.4.3 de l'Accord). Aux termes du nouvel article proposé 109.1, le gouvernement tlicho exerce, en ce qui touche les instructions générales remises à l'office élargi et à l'OTEW, en tant que formation régionale, les attributions qui sont les siennes aux termes de la partie 3 de la LGRVM (art. 63 du projet de loi, art. 22.4.1 de l'Accord). Le projet de loi C-14 ajoute l'article 101.1, selon lequel la mission de l'OTEVM est « d'assurer la préservation, la mise en valeur et l'exploitation des terres et des eaux » de la façon la plus avantageuse possible pour les habitants de la vallée du Mackenzie et tous les Canadiens (art. 22.4.4 de l'Accord). Les dispositions correspondantes des ententes des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu à l'égard des objectifs des offices régionaux qui n'avaient pas été inscrites dans une loi font aussi partie de l'article 101.1 (art. 58 du projet de loi).

6. Partie 5 : Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (OEREVM) (art. 64 à 94)

La partie 5 de la LGRVM établit un programme complexe d'examen des répercussions environnementales dans la vallée du Mackenzie. Nous n'expliquerons pas ici en détail les nombreux processus dont il est question, mais signalerons surtout les modifications importantes apportées à ces processus à la lumière de l'Accord tlicho et les différences à prendre en considération par rapport aux deux ententes régionales antérieures concernant la vallée du Mackenzie.

a. Champ d'application (art. 65)

Le projet de loi C-14 modifie l'article 111 de la LGRVM pour préciser que le plan d'évaluation environnementale de la partie 5 s'applique aux projets de développement qui doivent être réalisés entièrement ou en partie dans la vallée du Mackenzie (art. 22.2.1 de l'Accord).

b. Consultation et nominations (art. 74, 77 et 80)

L'Accord tlicho, comme les ententes des Gwich'in et des Dénés et Métis du Sahtu, exige qu'il y ait des consultations pendant le processus d'examen des répercussions environnementales. Les dispositions de l'Accord tlicho relatives à la consultation sont plus rigoureuses que celles des ententes précédentes (art. 22.2.23, 22.2.24, 22.2.11, 22.2.13 de l'Accord)[28]. Chacun des accords énonce diverses règles à l'égard des candidats présentés par les groupes autochtones pour des nominations aux organismes environnementaux, selon la nature et le lieu du projet de développement (art. 22.2.16, 22.2.17, 22.2.21 de l'Accord)[29]. Avec l'ajout des articles 123.1 et 123.3 par le projet de loi C-14, la LGRVM disposera expressément que les règles relatives à la consultation et aux nominations prévues dans les accords de revendication territoriale devront être respectées (art. 74).

Aux termes du nouvel article proposé 127.1, l'obligation de consulter avant de terminer l'évaluation environnementale d'un projet visé à l'Accord tlicho s'étend aux Premières nations gwich'in et du Sahtu (art. 77). Le nouveau paragraphe proposé 130(1.1) met en œuvre la disposition de l'Accord obligeant le ministre à consulter le gouvernement tlicho avant d'ordonner une étude sur les répercussions environnementales d'un projet de développement qui sera réalisé sur les terres tlichos. Le projet de loi C-14 n'étend pas cette obligation aux Premières nations gwich'in et du Sahtu concernant les projets de développement sur leurs terres.

c. Renvois (art. 76)

L'article 126 de la LGRVM exige que l'OEREVM procède à l'évaluation environnementale notamment des projets qui lui sont soumis par la Première nation des

---

(28) Voir l'al. 24.3.13(c) de l'Entente des Gwich'in et l'al. 25.3.13(c) de l'Entente des Dénés et Métis du Sahtu.

(29) Voir l'al. 24.3.2(b) et l'art. 24.3.7 de l'Entente des Gwich'in et l'al. 25.3.2(b) et l'art. 25.3.7 de l'Entente des Dénés et Métis du Sahtu.

Gwich'in ou celle du Sahtu et qui, de l'avis de la Première nation, est susceptible « d'avoir des répercussions négatives sur l'environnement » dans les limites de sa région désignée. Ni l'Entente des Gwich'in, ni l'Entente des Dénés et Métis du Sahtu, ni l'Accord tlicho n'imposent que soient prédéterminées les répercussions « négatives » comme condition du renvoi (art. 22.2.9 de l'Accord). La modification apportée par le projet de loi C-14 à l'article 126 ajoute le gouvernement tlicho aux groupes autochtones habilités à renvoyer un projet pour examen et retire l'idée des « répercussions négatives » comme condition préalable d'un renvoi par ces trois groupes. De plus, puisqu'aucun des accords dont les dispositions doivent être mises en œuvre par la LGRVM n'exige l'examen préalable d'un projet avant un renvoi, le projet de loi précise qu'il n'est pas nécessaire que l'examen préalable ait été entrepris ou terminé. En fait, le libellé de l'Accord tlicho autorise le gouvernement tlicho à soumettre un projet, peu importe qu'il y ait eu ou non examen préliminaire et peu importent les résultats de celui-ci (art. 22.2.9 de l'Accord).

d. Rapports d'évaluation au gouvernement tlicho (art. 78, 84 et 87 à 89)

L'article 78 du projet de loi C-14 modifie l'article 128 de la LGRVM, pour donner suite à l'exigence de l'Accord tlicho voulant que l'OEREVM fasse un rapport d'évaluation sur les répercussions environnementales d'un projet de développement sur les terres tlichos et le remette au gouvernement tlicho (art. 22.2.27 de l'Accord). Aucune obligation de ce genre n'existe en vertu des ententes des Gwich'in ou des Dénés et Métis du Sahtu, et le projet de loi n'étend pas cette obligation générale aux Premières nations gwich'in ou du Sahtu. La LGRVM prévoit que des copies du rapport seront remises aux organismes qui ont effectué le renvoi, ce qui peut inclure ces groupes autochtones.

De même, les articles 84 et 87 à 89 modifient la LGRVM pour qu'elle exige que les rapports des commissions, y compris celles constituées en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, et des formations conjointes chargées d'effectuer l'examen environnemental en vertu de cette loi soient remis au gouvernement tlicho, s'il s'agit de projets de développement à réaliser sur les terres tlichos (art. 22.2.27 de l'Accord).

e. Décision du gouvernement tlicho sur les recommandations (art. 81 et 86)

Une autre disposition importante pour le gouvernement tlicho de l'Accord tlicho et des modifications apportées par le projet de loi C-14 à la LGRVM lui permet d'accepter, de modifier ou de rejeter certaines recommandations faites par les organismes environnementaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au terme de son étude d'un rapport de l'OEREVM recommandant que l'approbation d'un projet de développement sur les terres tlichos soit assujettie à l'imposition de mesures visant à atténuer des répercussions négatives importantes, le gouvernement tlicho est tenu, conformément au nouvel article 131.1 : d'adopter la recommandation ou de la renvoyer à l'Office, d'adopter la recommandation avec modifications ou, enfin, de la rejeter (art. 81); contrairement au ministre fédéral ou à l'organisme administratif désigné qui étudie une recommandation semblable, le gouvernement tlicho ne peut ordonner la tenue d'un examen de répercussions environnementales. Le gouvernement tlicho est aussi autorisé à adopter, à modifier ou à rejeter un rapport portant sur les répercussions environnementales d'un projet de développement sur les terres tlichos (art. 86 du projet de loi, art. 22.2.29 de l'Accord). Ni l'Entente sur la revendication territoriale des Gwich'in, ni celle des Dénés et Métis du Sahtu ne confèrent de pouvoir semblable.

J. Dispositions transitoires (art. 95 et 96)

L'article 95 du projet de loi dispose que l'OTEW constitué par l'article 57.1 proposé de la LGRVM n'exercera que ses fonctions administratives pour une période de six mois suivant l'entrée en vigueur du projet de loi C-14. Pendant cette période, l'OTEVM exercera ses attributions réelles (art. 95 du projet de loi, art. 22.3.2 de l'Accord).

Selon l'article 96 du projet de loi, sont valides et en vigueur les ordonnances des T.N.-O. nécessaires pour donner effet à l'Accord tlicho et mettre en œuvre certains de ses chapitres, même si ces ordonnances ont été prises avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-14. Comme il a été mentionné précédemment, l'Assemblée législative des T.N.-O. a promulgué des ordonnances visant à donner effet à l'Accord et permettant de constituer les gouvernements communautaires tlichos.

K. Modifications corrélatives (art. 97 à 109)

En général, les modifications apportées à huit lois fédérales ne font qu'ajuster leur libellé pour tenir compte des modalités de l'Accord tlicho. L'article 102 du projet de loi est digne de mention. Selon le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a le pouvoir législatif exclusif sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Cependant, à titre exceptionnel, la modification apportée à la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'article 102 habilite l'Assemblée législative des T.N.-O. à prendre des ordonnances concernant les matières visées au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour mettre en œuvre l'Accord tlicho, notamment celles mentionnées à l'article 96 du projet de loi.

L. Entrée en vigueur (art. 111)

À l'exception de quatre dispositions de coordination, les articles du projet de loi C-14 entrent en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

On n'a noté pratiquement aucune réaction publique au projet de loi C-14 ou à l'Accord tlicho lui-même au cours de la période qui a suivi immédiatement le dépôt du projet de loi. **Par la suite, quelques éditoriaux et articles ont essentiellement repris les critiques formulées par l'opposition concernant certains aspects de l'Accord durant l'étude du projet de loi à la Chambre des communes. Ces critiques portaient notamment sur des questions reliées aux éléments suivants : la prétendue création d'un nouvel ordre de gouvernement de même que d'institutions gouvernementales « distinctes »; le climat d'incertitude créé par l'Accord concernant l'application de la *Charte* au gouvernement tlicho; les conséquences des dispositions sur les obligations légales internationales pour la souveraineté du pays; et des règles confuses en ce qui touche la primauté des lois. Les partisans du projet de loi C-14 ont répondu que ces préoccupations n'étaient pas fondées, renvoyant aux dispositions de l'Accord permettant de clarifier ces points. Malgré leurs hésitations, les opposants ont reconnu la bonne foi dont a fait preuve le peuple tlicho durant le long processus de revendication territoriale et ils ont refusé de bloquer l'adoption du projet de loi.**

On a également fait état d'un certain mécontentement concernant l'adoption, en octobre 2003, de l'ordonnance des T.N.-O. donnant effet à l'Accord tlicho. Certains estimaient que le processus avait été expédié et n'avait pas fait l'objet de suffisamment de consultations publiques, compte tenu de l'importance de l'Accord, qui établira un précédent pour les T.N.-O.

L'Alliance métis North Slave, qui avait demandé à faire partie du processus de revendication territoriale du peuple tlicho plusieurs années après le début des négociations, s'est

opposée à ce que l'Accord soit conclu. En 2001, l'Alliance a intenté un recours en injonction pour arrêter le processus jusqu'à ce qu'elle soit incluse ou qu'elle puisse négocier elle-même ses propres revendications territoriales. Sa demande a été rejetée(30). L'Alliance a intenté un autre recours en décembre 2003 au sujet d'un certain nombre de questions d'ordre juridique et constitutionnel. **En septembre 2004, un changement au sein de la direction élue de l'Alliance a laissé entrevoir la possibilité d'une diminution de l'opposition à l'égard de l'Accord : le président actuel de l'Alliance a confirmé devant les comités parlementaires qui étudiaient le projet de loi C-14 que le recours était sur le point d'être abandonné. Selon lui, les droits de l'Alliance pourraient être protégés au moyen d'un mécanisme d'adhésion à l'Accord tlicho qui serait propre aux Métis, ou par des négociations entre le fédéral et les Métis en vue de la conclusion d'un traité.**

---

(30) *Paul* v. *Canada (Procureur général)*, 2001 FCT 1280 (T.D.).